

Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik. Teil 1: Das Menschenrechtskonzept und seine Umsetzung

Polak, Jan Tobias; Smidt, Lea; Taube, Lena

Erstveröffentlichung / Primary Publication

Monographie / monograph

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Polak, J. T., Smidt, L., & Taube, L. (2021). *Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik. Teil 1: Das Menschenrechtskonzept und seine Umsetzung*. Bonn: Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-73981-0>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-SA Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-SA Licence (Attribution-NonCommercial-ShareAlike). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0>



MENSCHENRECHTE IN DER DEUTSCHEN ENTWICKLUNGSPOLITIK

*Teil 1: Das Menschenrechtskonzept und
seine Umsetzung*

2021

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) hat in dem 2011 erschienen Konzept „Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik“ Menschenrechte als Leitprinzip seiner Arbeit definiert. Zur Verwirklichung dieses Leitprinzips soll ein im Konzept formulierter Menschenrechtsansatz (MRA) beitragen. Im Rahmen der Evaluierung wird der MRA erstmals seit seiner Verabschiedung umfassend untersucht. Der vorliegende erste Teil der Evaluierung befasst sich mit den Inhalten des Menschenrechtskonzepts und ihrer Umsetzung. Die Ergebnisse des Evaluierungsteils weisen darauf hin, dass das Menschenrechtskonzept menschenrechtliche Anforderungen in seinen Zielen und Handlungsansätzen aufgreift, diese allerdings nur teilweise in der Praxis umsetzt. Basierend auf diesen Befunden formuliert die Evaluierung Empfehlungen für die strategische Weiterentwicklung und evidenzbasierte Steuerung des MRA. Sie spricht sich zudem für die Pilotierung neuer Umsetzungsinstrumente sowie mehr anwendungsorientierte Hilfestellung und Wissensaufbau für die an der Umsetzung des MRA beteiligten Akteure aus.

MENSCHENRECHTE IN DER DEUTSCHEN ENTWICKLUNGSPOLITIK

*Teil 1: Das Menschenrechtskonzept und
seine Umsetzung*

2021

IMPRESSUM

Verfasst von

Dr. Jan Tobias Polak
Lea Smidt
Lena Taube

Verantwortlich

Dr. Martin Bruder

Gestaltung Umschlag und Grafiken

MedienMélange:Kommunikation!, Hamburg

www.medienmelange.de

Lektorat

Dr. Susanne Reiff, to the point communication,
Königswinter

www.tothepoint.de

Bildnachweis

Pol Sole, Shutterstock

Bibliografische Angabe

Polak, J. T., L. Smidt, L. Taube (2021),
*Menschenrechte in der deutschen
Entwicklungspolitik. Teil 1: Das
Menschenrechtskonzept und seine Umsetzung*,
Deutsches Evaluierungsinstitut der
Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.

Druck

Bonifatius, Paderborn

© Deutsches Evaluierungsinstitut der
Entwicklungszusammenarbeit (DEval), 2021

ISBN 978-3-96126-137-6 (gebundene Ausgabe)

ISBN 978-3-96126-138-3 (PDF)

Herausgeber

Deutsches Evaluierungsinstitut der
Entwicklungszusammenarbeit (DEval)
Fritz-Schäffer-Straße 26
53113 Bonn, Germany

Tel: +49 (0)228 33 69 07-0

E-Mail: info@DEval.org

www.DEval.org

Das Deutsche Evaluierungsinstitut der
Entwicklungszusammenarbeit (DEval) ist vom
Bundesministerium für wirtschaftliche
Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)
mandatiert, Maßnahmen der deutschen
Entwicklungszusammenarbeit unabhängig und
nachvollziehbar zu analysieren und zu bewerten.

Mit seinen Evaluierungen trägt das Institut dazu
bei, die Entscheidungsgrundlage für eine wirksame
Gestaltung des Politikfeldes zu verbessern und die
Transparenz zu den Ergebnissen zu erhöhen.

Der vorliegende Bericht ist auch auf der DEval-
Website als PDF-Download verfügbar unter:
www.deval.org/de/evaluierungsberichte.html.

Anfragen nach einer gebundenen Ausgabe richten
Sie bitte an: info@DEval.org.

Eine Stellungnahme des Bundesministeriums für
wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
(BMZ) findet sich unter:
<https://www.bmz.de/de/ministerium/evaluierung/bmz-stellungnahmen-19404>.

DANKSAGUNG

Der erste Teil der Evaluierung des Menschenrechtskonzepts des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) wurde durch zahlreiche Personen und Organisationen unterstützt, denen wir unseren Dank aussprechen möchten.

Zunächst danken wir allen Mitgliedern der Referenzgruppe, die durch fachliche Rückmeldungen während des gesamten Evaluierungsprozesses wichtige Impulse für die Evaluierung lieferten und sie mit Blick auf die Bereitstellung von Informationen und Dokumenten unterstützten. In der Referenzgruppe waren vertreten:

- das BMZ,
- die Durchführungsorganisationen
 - Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ),
 - Entwicklungsbank der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW),
 - Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB) und
 - Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR),
- die vom Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO) nominierten zivilgesellschaftlichen Organisationen
 - Christoffel-Blindenmission (CBM),
 - Brot für die Welt,
 - Kindernothilfe,
 - Welthungerhilfe,
 - Food First Informations- und Aktions-Netzwerk (FIAN),
- die Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) als Vertreterin der politischen Stiftungen sowie
- das Deutsche Institut für Menschenrechte (DIMR).

Weiterhin möchten wir uns bei allen Mitarbeitenden des BMZ, der Durchführungsorganisationen und zivilgesellschaftlicher Organisationen bedanken, die im Rahmen von Interviews oder Gruppendiskussionen an der Evaluierung beteiligt waren.

Wir möchten auch Dr. Annika Engelbert und Prof. Markus Kaltenborn in ihrer Funktion als externe Fachgutachtende für die Zusammenarbeit während des gesamten Evaluierungsprozesses danken. Dr. Lioba Weingärtner und Christian Berg sowie Dr. Bernhard Reinsberg danken wir für ihre Beiträge zur Portfolio- und Allokationsanalyse. Unser Dank gilt zudem Prof. Petra Dannecker und Dr. Nicole Janz sowie Dr. Thomas Wencker und Dr. Marcus Kaplan für ihre wichtigen Anmerkungen und Rückmeldungen als Peer Reviewer der Evaluierung.

Abschließend möchten wir unseren Kolleg*innen Johannes Miksch, Felix Paul und Lennart Bachmeier für ihre Mitarbeit an Teilen der Evaluierung danken. Ein ausdrücklicher Dank gilt Caroline Orth, die die Evaluierung kontinuierlich unterstützte und voranbrachte.

ZUSAMMENFASSUNG

Hintergrund und Relevanz der Evaluierung

Mit der Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) im Jahr 1948 wurden erstmals Rechte von Individuen auf einer staatenübergreifenden Ebene formuliert. Völkerrechtlich verbindlich wurden Menschenrechte durch in der Folge vereinbarte internationale Abkommen, in denen inhaltliche Aspekte der Menschenrechtserklärung aufgriffen und konkretisiert wurden. Seitdem haben die Zahl der Menschenrechtspakte sowie der Länder, die Menschenrechtspakte und -konventionen ratifizierten, kontinuierlich zugenommen (UN, 2012). Vielerorts hat sich im Zuge dessen die Menschenrechtssituation verbessert (Fariss, 2014).

Jüngst können allerdings in etlichen Ländern Einschränkungen von Freiheitsrechten und zivilgesellschaftlichen Handlungsräumen beobachtet werden (Aghekyan et al., 2018; Amnesty International, 2018; Auswärtiges Amt, 2016a; Würth, 2017). Humanitäre, wirtschaftliche und ökologische Krisen, die teilweise im Zusammenhang mit Flucht und Migration stehen, verstärken die aktuellen menschenrechtlichen Herausforderungen. Dies gilt auch für Regierungsmaßnahmen im Rahmen der Covid-19-Pandemie, die im Spannungsverhältnis mit Menschenrechten stehen können (Repucci und Slipowitz, 2020).

Dieser Hintergrund setzt den Rahmen für die Menschenrechtsarbeit der deutschen Entwicklungspolitik. Die Grundlage hierfür bildet der vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) 2011 in seinem Menschenrechtskonzept formulierte Menschenrechtsansatz (MRA), der Menschenrechte als „Leitprinzip“ der deutschen Entwicklungspolitik definiert. Dies bedeutet, dass Menschenrechte für alle „Ziele, Programme und Vorgehensweise[n] der deutschen Entwicklungspolitik in der Zusammenarbeit mit Partnerländern“ (BMZ, 2011a, S. 3) maßgeblich sein sollen. So sollen die Partnerländer bei der Umsetzung von Menschenrechten wirksam unterstützt werden (BMZ, 2011a).

Das Menschenrechtskonzept des BMZ bildet den Gegenstand dieser Evaluierung. Aufgrund der mittlerweile langen Gültigkeitsdauer des Konzepts widmet sich diese Evaluierung besonders den veränderten Rahmenbedingungen für die Umsetzung des MRA. Dies betrifft neben dem Wandel des menschenrechtlichen Kontexts weltweit auch die internationalen Rahmenbedingungen für die Entwicklungspolitik insgesamt. So enthält die seit 2016 gültige Agenda 2030 beispielsweise neue Leitlinien für sozioökonomische und politische Entwicklung weltweit. Zudem wird bereits seit den 2000er-Jahren die Rolle sogenannter neuer Entwicklungsakteure für die Umsetzung von Menschenrechten diskutiert (Chahoud, 2008; Swedlund, 2017b).

Darüber hinaus verändert sich auch die deutsche Entwicklungspolitik. Sie befindet sich in einem der größten Reformprozesse der vergangenen Jahre. Im Zuge der Reformagenda „BMZ 2030“ werden thematische und geografische Schwerpunkte der deutschen Entwicklungspolitik grundsätzlich überarbeitet. Dies betrifft auch die Rolle von Menschenrechten in der Entwicklungspolitik. Diese sollen gemeinsam mit den Themenkomplexen Geschlechtergleichstellung und Inklusion zu einem von sechs Qualitätsmerkmalen der deutschen Entwicklungspolitik werden (BMZ, 2020a).

Die deutsche Entwicklungspolitik steht folglich vor der Herausforderung, das Leitprinzip Menschenrechte vor dem Hintergrund von Veränderungen auf unterschiedlichen Ebenen – in den Partnerländern, multilateral und national – umzusetzen. Die vorliegende erste umfassende Evaluierung des deutschen MRA bekommt somit zusätzliche Bedeutung. Die Evaluierung untersucht den Ansatz vor dem Hintergrund aktueller Herausforderungen und soll so dazu beitragen, die Menschenrechtsarbeit des BMZ an die veränderten Kontexte und aktuellen Herausforderungen anzupassen. Zugleich bietet der Reformprozess im BMZ die Chance, empirisch fundierte Evaluierungsergebnisse über die Relevanz und Umsetzung des MRA bei der Ausgestaltung des neuen Qualitätsmerkmals zu berücksichtigen.

Kasten 1 Gesamteinschätzung der Relevanz und Umsetzung des MRA

Obwohl schon seit 2011 gültig, sind das Menschenrechtskonzept und der darin ausformulierte deutsche MRA nach wie vor **größtenteils relevant**. Dies gilt sowohl vor dem Hintergrund aktueller globaler Herausforderungen für Menschenrechte als auch im Vergleich mit Ansätzen anderer Entwicklungspartner. Eine besondere Bedeutung hat hierbei der hohe Anspruch des Menschenrechtskonzepts an die Entwicklungspolitik: Aufgrund seines inhaltlichen Umfangs und seines ganzheitlichen, die gesamte Entwicklungspolitik umfassenden Ansatzes ist Deutschland ein wichtiger menschenrechtlicher Entwicklungspartner. Zugleich identifiziert die Evaluierung aber auch Lücken im Ansatz, beispielsweise in Hinblick auf Menschenrechtverletzungen im Kontext fortschreitender Digitalisierung oder hinsichtlich der Gültigkeit und Reichweite des Ansatzes.

In der Praxis wird die deutsche Entwicklungspolitik den hohen Ansprüchen des eigenen MRA allerdings nur in Teilen gerecht. Die meisten Handlungsfelder des Menschenrechtskonzepts werden nur **teilweise umgesetzt**. Zwar sind menschenrechtliche Aspekte in den Verfahren und Prozessen des BMZ und der Durchführungsorganisationen sowie im Wissensmanagement beziehungsweise in Fortbildungen der Durchführungsorganisationen größtenteils verankert. Für die meisten anderen Handlungsfelder des MRA gilt dies aber nur teilweise:

- **Querschnittliche Integration in Vorhaben:** Der MRA ist trotz expliziter Vorgaben durch einen verpflichtenden Menschenrechtsleitfaden nur in wenigen Vorhaben der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) umfänglich als Querschnittsthema verankert. Es gibt zwar vereinzelte Vorhaben, deren Planungsdokumente alle untersuchten Dimensionen des MRA beinhalten, die Mehrheit der Vorhaben beinhaltet aber nur einzelne Aspekte.
- **Umsetzung spezifischer Menschenrechtsvorhaben:** Obwohl die Mittel, die im Rahmen spezifischer Menschenrechtsvorhaben verausgabt wurden, von 2007 bis 2017 in absoluter Summe leicht stiegen, blieb ihr relativer Anteil am Gesamtportfolio des BMZ in diesem Zeitraum weitgehend stabil. Es lässt sich kein eindeutiger Anstieg dieser Mittel nach Veröffentlichung des Konzepts im Jahr 2011 konstatieren. Auch in den Länderstrategien des BMZ, die die Grundlage für die Gestaltung der bilateralen Länderportfolios bilden, sind menschenrechtliche Aspekte nur teilweise enthalten.
- **Verankerung von Menschenrechten im Politikdialog und menschenrechtliche Konditionalität:** In Regierungsverhandlungen werden nur in einzelnen Fällen menschenrechtliche Themen explizit angesprochen. Öfter lassen sich indirekte Bezüge zu Menschenrechten herstellen, wie bei der Thematisierung von Umwelt- und Sozialstandards. Darüber hinaus ist kein eindeutiger und robuster Zusammenhang zwischen EZ-Mittelzusagen des BMZ und der Menschenrechtssituation in den Partnerländern erkennbar.
- **Menschenrechtliche Kohärenz von nationalen und internationalen Politiken:** In den Sektorstrategien des BMZ, die oftmals die Grundlage für Beiträge zur Politikkohärenz bilden, sind MRA teilweise enthalten. Darüber hinaus gibt es entwicklungspolitische Initiativen, die auf die Kohärenz nationaler und internationaler Politiken mit menschenrechtlichen Standards und Prinzipien abzielen. Allerdings lagen aufgrund methodischer Einschränkungen für eine umfassende Bewertung nicht genügend Informationen vor.

Die Annahme, dass diese vier Wirkungsstränge gemeinsam und wechselseitig in den Partnerländern der deutschen EZ wirken, bildet die Grundlage des ganzheitlichen Ansatzes des deutschen MRA. In der Praxis zeigen sich jedoch kaum Hinweise auf eine explizite und intendierte Verschränkung dieser Stränge.

Gegenstand der Evaluierung und Ziele des ersten Evaluierungsteils

Gegenstand der vorliegenden Evaluierung ist das BMZ-Konzept „Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik“ (BMZ, 2011a), in dem der MRA der deutschen EZ ausformuliert ist. Um trotz der Breite des Ansatzes zeitnah Ergebnisse für eine Aktualisierung des Menschenrechtskonzepts bereitstellen zu können, besteht die Evaluierung aus zwei Teilen, die nacheinander erarbeitet und veröffentlicht werden. Im Rahmen des vorliegenden ersten Teils werden die Inhalte des Konzepts hinsichtlich ihrer Relevanz sowie die Umsetzung des MRA durch das BMZ und die Durchführungsorganisationen untersucht. Der zweite Teil der Evaluierung setzt sich mit der Wirksamkeit der deutschen Entwicklungspolitik in den Partnerländern der EZ auseinander. Mit diesen beiden Teilen verfolgt die Evaluierung drei Ziele:

- Lernen ermöglichen: Die Evaluierung soll Erkenntnisse über die Inhalte des Menschenrechtskonzepts und seine Umsetzung und Wirksamkeit in der Praxis und über den MRA des BMZ liefern.
- Steuerung stärken: Die Befunde der Evaluierung sollen genutzt werden, um den MRA strategisch weiterzuentwickeln und wirksam umzusetzen.
- Rechenschaft ablegen: Die Evaluierung soll darüber hinaus dazu dienen, Rechenschaft über die Relevanz des MRA und die bisherige Umsetzung des Menschenrechtskonzepts abzulegen.

Der MRA umfasst vier Wirkungsstränge, durch die sein Ziel – die Verwirklichung, Gewährleistung und verbesserte Umsetzung von Menschenrechten in Partnerländern – erreicht werden soll:

- die Thematisierung von Menschenrechten im Politikdialog,
- die Durchführung spezifischer Menschenrechtsvorhaben,
- die querschnittliche Verankerung von Menschenrechten in allen Vorhaben der bilateralen EZ sowie
- Beiträge zur Kohärenz nationaler und internationaler Politiken mit Menschenrechten.

Darüber hinaus definiert das Menschenrechtskonzept zwölf Handlungsfelder, die diesen Wirkungssträngen zugeordnet werden können.

Evaluierungsfragen

Im Rahmen des ersten Evaluierungsteils wurden die inhaltliche Relevanz des deutschen MRA sowie seine praktische Umsetzung untersucht. Dementsprechend befasst sich der erste Teil der Evaluierung mit dem Evaluierungskriterium Relevanz und schafft die Grundlagen für eine Bewertung der Effektivität des MRA.

Die Relevanz des MRA wurde entlang der folgenden Evaluierungsfragen untersucht:

1. Wie relevant ist das Menschenrechtskonzept im Vergleich zu Ansätzen anderer Entwicklungspartner und vor dem Hintergrund der Menschenrechtssituation weltweit?
 - 1.1. Wie relevant ist das Menschenrechtskonzept im Vergleich zu Ansätzen anderer bi- und multilateraler Entwicklungspartner?
 - 1.2. Wie relevant ist das Menschenrechtskonzept vor dem Hintergrund der aktuellen politischen und normativen Menschenrechtssituation weltweit?

Die Grundlagen für die Bewertung der Effektivität des Menschenrechtskonzepts im Sinne einer handlungsleitenden Strategie wurden durch die Untersuchung der Umsetzung des MRA durch das BMZ und die Durchführungsorganisationen geschaffen. Folgende Evaluierungsfragen waren maßgeblich hierfür:

2. Inwieweit existiert ein geteiltes Verständnis des Leitprinzips Menschenrechte im BMZ und wie handlungsleitend ist es?
3. Inwieweit werden das Menschenrechtskonzept und die darin genannten Handlungsfelder vom BMZ und von den staatlichen Durchführungsorganisationen umgesetzt?

4. Welche Faktoren beeinflussen die Umsetzung der Handlungsfelder des Menschenrechtskonzepts durch das BMZ und die staatlichen Durchführungsorganisationen?
 - 4.1. Welche Rolle spielen die übergreifende Koordinationsfunktion und die Steuerungsstruktur des BMZ-Fachreferats für die Umsetzung des Menschenrechtskonzepts?
 - 4.2. Welche Rolle spielen andere Faktoren für die Umsetzung des Menschenrechtskonzepts?

Methodisches Vorgehen

Das Design der Evaluierung ist an dem Vorgehen von Strategieevaluierungen ausgerichtet (Patton und Patrizi, 2010). Das Menschenrechtskonzept und der darin enthaltende MRA wurden anhand von vier Funktionen einer Strategie untersucht: der MRA als Plan, als Handlungsmuster, als Instrument zur Positionierung sowie als geteilte Perspektive (Mintzberg, 1987). Somit stehen sowohl die intendierte Strategie, das heißt die Formulierung des MRA im BMZ-Konzept, als auch die realisierte Strategie, also die Passung und Umsetzung des MRA, im Fokus der Evaluierung.

Die Evaluierung folgt dem methodischen Leitgedanken der Datentriangulation, bei der unterschiedliche Datenquellen miteinander verbunden werden, sowie des methodenintegrativen Vorgehens, bei dem qualitative und quantitative Methoden, wo möglich, miteinander kombiniert werden. Dadurch kann eine gute Qualität der empirischen Ergebnisse gewährleistet werden. Darüber hinaus setzt die Evaluierung Elemente eines Ansatzes menschenrechtsbasierter Evaluierung (MRBE) um. Dadurch soll gewährleistet werden, dass im Evaluierungsprozess und in der Methodik menschenrechtliche Standards und Prinzipien, so weit wie möglich, eingehalten werden.

Insgesamt wurden je nach Evaluierungsfrage unterschiedliche Datenerhebungs- und Datenanalysemethoden angewandt:

- Die Beantwortung der Evaluierungsfrage 1 beruht auf Analysen von Strategien anderer OECD-DAC-Entwicklungspartner, die dem Entwicklungshilfe-Ausschuss (Development Assistance Committee, DAC) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD) angehören, Dokumenten zur Menschenrechtssituation weltweit sowie auf länderübergreifend vergleichbaren quantitativen Menschenrechtsindizes. Darüber hinaus fand eine Online-Befragung nationaler Menschenrechtsinstitutionen (NMRI) in Ländern des globalen Südens statt.
- Evaluierungsfragen 2 und 4 werden auf der Basis von Daten aus Einzel- und Kleingruppeninterviews und Gruppendiskussionen mit den für die Umsetzung des Menschenrechtskonzepts verantwortlichen Akteuren beantwortet.
- Der Erörterung der Evaluierungsfrage 3 liegen ebenfalls qualitative Einzel- und Kleingruppeninterviews und Gruppendiskussionen zugrunde. Darüber hinaus wurden statistische Analysen von Sekundärdaten, qualitative und quantitative Inhaltsanalysen und Dokumentenanalysen für einzelne Handlungsfelder durchgeführt.

Ergebnisse

Relevanz des Menschenrechtsansatzes

Insgesamt ist der deutsche MRA nach wie vor inhaltlich aktuell. **Er wird als größtenteils relevant bewertet.** Sowohl im Vergleich mit den MRA anderer Entwicklungspartner als auch vor dem Hintergrund aktueller globaler menschenrechtlicher Herausforderungen entsprechen die meisten Inhalte des Menschenrechtskonzepts den aktuellen Anforderungen.

Mit seinem MRA gehört Deutschland zu einer vergleichsweise kleinen Gruppe von Entwicklungspartnern, die einen eigenständigen und vollumfänglichen MRA und damit hohe menschenrechtliche Ansprüche an die eigene Entwicklungspolitik ausformuliert haben. Dabei schränkt die lange Gültigkeitsdauer des deutschen MRA

seine Relevanz im internationalen Vergleich nur punktuell ein: Die meisten Ansätze anderer Entwicklungspartner sind ungefähr zur selben Zeit entstanden und umfassen ähnliche Inhalte. Allerdings zeigt der Vergleich auch Lücken auf: So gibt es vereinzelt deutlich jüngere Ansätze, die auf zwischenzeitliche Entwicklungen – wie die Verabschiedung der Agenda 2030 – Bezug nehmen können. Auch die ressortgetrennte Verantwortlichkeit für EZ und Humanitäre Hilfe spiegelt sich im Vergleich wider. Aufgrund dessen bleiben Aspekte des humanitären Völkerrechts im Vergleich zu anderen Entwicklungspartnern im BMZ-Konzept nachvollziehbar unterbelichtet – die Behandlung dieser Aspekte durch das Auswärtige Amt (AA) ist nicht Gegenstand dieser Evaluierung. Darüber hinaus gibt es Ansätze anderer Entwicklungspartner, die hinsichtlich der verbindlichen Gültigkeit des MRA für zivilgesellschaftliche und privatwirtschaftliche EZ-Akteure ambitionierter sind – eine stärkere Verbindlichkeit wäre trotz der spezifischen Rollenverteilung der Akteure in der deutschen EZ denkbar.

Der MRA beinhaltet Bezüge auf die meisten aktuellen menschenrechtlichen Herausforderungen weltweit. So werden beispielweise Menschenrechtsverletzungen im Kontext humanitärer Krisen – trotz der eingeschränkten Ressortzuständigkeit des BMZ – ebenso thematisiert wie besonders von struktureller Benachteiligung betroffene Gruppen in Partnerländern. Auch jüngst zu beobachtende Einschränkungen bürgerlich-politischer Rechte werden durch das Konzept abgedeckt. Lücken existieren jedoch in Bezug auf Menschenrechtsverletzungen im Rahmen der voranschreitenden Digitalisierung sowie der Terror- und Kriminalitätsbekämpfung. Auch werden Menschenrechtsverletzungen gegen einige strukturell benachteiligte Gruppen nur randständig thematisiert.

Umsetzung des Menschenrechtsansatzes

Die Umsetzung der Menschenrechtsstrategie wird als teilweise erfüllt bewertet. Die deutsche Entwicklungspolitik wird folglich den eigenen hohen Ansprüchen nur in Teilen gerecht: Die meisten Handlungsfelder des deutschen MRA werden in der Praxis nicht vollständig umgesetzt.

Allerdings gibt es einzelne Handlungsfelder des Menschenrechtskonzepts, die die Vorgaben des MRA vollständiger oder weniger vollständig umsetzen. In zwei Feldern wird der MRA umfangreicher und vollständiger verankert: in Verfahren und Prozessen sowie im Wissensmanagement und in Fortbildungen der Durchführungsorganisationen. In fast allen relevanten Verfahren des BMZ sind Aspekte des MRA enthalten. Auch bei den Durchführungsorganisationen existieren Verfahren und Prozesse, die die Verankerung menschenrechtlicher Standards und Prinzipien in Vorhaben gewährleisten sollen. Im Bereich Wissen und Wissensmanagement zeigt sich bei den Durchführungsorganisationen eine überdurchschnittliche Umsetzung des MRA. Dazu tragen unter anderem umfangreiche Fortbildungen in fast allen Durchführungsorganisationen bei.

Drei andere Handlungsfelder werden dagegen unterdurchschnittlich umgesetzt: die menschenrechtliche Kohärenz im Partnerland, das Wissensmanagement und die Fortbildungen im BMZ sowie das Monitoring des MRA. In Bezug auf die Beiträge der deutschen EZ zur Kohärenz von Politiken des Partnerlandes mit menschenrechtlichen Standards und Prinzipien lassen sich nur vereinzelt Vorhaben identifizieren, die hier aktiv sind. Auch sind die Menschenrechte im Bereich Wissen und Wissensmanagement des BMZ kaum verankert, da Fortbildungen zum MRA zum Evaluierungszeitpunkt erst geplant wurden. Darüber hinaus existiert kein systematisches Monitoring des MRA.

Die meisten anderen Handlungsfelder des MRA werden teilweise umgesetzt:

- Die querschnittliche Integration von Menschenrechten in Vorhaben – der erste Wirkungsstrang des MRA – wird nur in wenigen Vorhaben vollständig umgesetzt. Allerdings finden sich bei der Hälfte aller untersuchten Vorhaben drei der neun untersuchten Dimensionen des MRA. Hierbei zeigt sich eine besonders umfassende Verankerung von Maßnahmen zur Risikovorbeugung und Aspekten der Partizipation.

- Der finanzielle Umfang von spezifischen Menschenrechtsvorhaben und von Vorhaben, die strukturell benachteiligte Gruppen als Hauptziel stärken, hat im Untersuchungszeitraum in absoluten Zahlen leicht zugenommen, ist jedoch relativ zu den jährlichen Gesamtausgaben des BMZ weitgehend gleichgeblieben. Bei diesen Vorhaben handelt es sich um die Kernelemente des zweiten Wirkungsstranges. Sowohl die Durchführungsorganisationen als auch zivilgesellschaftliche Träger leisten einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung dieser Vorhaben. Auch in den Länderstrategien des BMZ, die die Grundlage für die Gestaltung des bilateralen EZ-Portfolios bilden, sind menschenrechtliche Standards und Prinzipien nur teilweise enthalten.
- Der MRA wird im Politikdialog und bei der konditionalen Mittelvergabe – dem dritten Wirkungsstrang des MRA – nur teilweise umgesetzt. In Regierungsverhandlungen werden menschenrechtliche Aspekte nur in Einzelfällen explizit thematisiert. Etwas häufiger lassen sich bei den angesprochenen Themen implizite oder indirekte Bezüge zu Menschenrechten herstellen, beispielsweise zu nicht näher spezifizierten Umwelt- und Sozialstandards. Dies steht im Einklang mit den Ergebnissen zur konditionalen Mittelvergabe: Es existiert kein eindeutiger und robuster Zusammenhang zwischen der Menschenrechtssituation in Partnerländern und der Höhe der dort verausgabten EZ-Mittel. Nur in besonderen Fällen – wenn wirtschaftliche oder geopolitische Interessen geringer ausgeprägt sind – besteht ein schwacher statischer Zusammenhang zwischen der landesspezifischen Menschenrechtssituation und dem Rückgang finanzieller Mittel.
- Beiträge des BMZ zur Steigerung der Kohärenz von nationalen und internationalen Politiken mit Menschenrechten – dem vierten Wirkungsstrang des MRA – konnten im Rahmen der Evaluierung nicht umfassend bewertet werden, da zu wenig Akteure für Interviews zur Verfügung standen und somit eine kriterienbasierte Auswahl von Interviewpartner*innen nicht gewährleistet werden konnte. In jenen Politikfeldern, die mittels qualitativer Interviews untersucht wurden, zeigten sich jedoch einige umfassende und positive Beiträge des BMZ im Sinne des MRA. Dies spiegelt sich auch in den Befunden zur Verankerung menschenrechtlicher Inhalte in Sektorstrategien wider. Diese bilden die Grundlage für die thematische Ausgestaltung der deutschen Entwicklungspolitik. In ihnen sind Aspekte des MRA teilweise enthalten. Insgesamt verweisen die Befunde der Evaluierung aber auch darauf, dass entwicklungspolitische Initiativen nicht immer zu einer tatsächlich erhöhten Kohärenz von Politiken mit Menschenrechten beitragen.

Einflussfaktoren auf die Umsetzung

Die Umsetzung der vier Wirkungsstränge des MRA wird von einer Reihe von Faktoren beeinflusst. Zunächst sind individuelle Faktoren bedeutsam: In sehr vielen Fällen basiert die Umsetzung des MRA auf individuellen Entscheidungen, die in Abhängigkeit von der jeweiligen Situation und den daran beteiligten Personen getroffen werden. So kommt den individuellen Überzeugungen der jeweils beteiligten Personen eine besondere Bedeutung zu, wodurch eine systematische und einheitliche Umsetzung des Menschenrechtskonzepts erschwert wird. Darüber hinaus verhindern eingeschränkte Ressourcen und Kapazitäten – sowohl bei den für die Umsetzung verantwortlichen Akteuren als auch im BMZ-Menschenrechtsreferat – die umfassende Umsetzung des MRA.

Zudem sind konzeptuelle Faktoren für die Umsetzung der Wirkungsstränge des Menschenrechtskonzepts bedeutsam. Mit der Unschärfe der konzeptuellen Ausformulierung einzelner Aspekte des MRA geht zum Beispiel einher, dass weniger spezifische Menschenrechtsvorhaben umgesetzt werden. Dies steht in einem Zusammenhang mit dem konzeptuellen Verständnis des MRA im BMZ, welches eher einzelne Aspekte des MRA als dessen holistischen Ansatz mit allen vier Wirkungssträngen beinhaltet.

Diese auf der individuellen Ebene ansetzenden Faktoren werden durch institutionelle Faktoren ergänzt. Explizite Zielvorgaben und Zielwerte für bestimmte Themen oder Länder setzen beispielsweise einen engen Rahmen für die Gestaltung des Portfolios. Dadurch wird die Umsetzung des MRA und insbesondere von spezifischen Menschenrechtsvorhaben erschwert. Dazu trägt im Kontext der thematischen Konzentration des BMZ-Portfolios auch die Wahrnehmung bei, dass spezifische Menschenrechtsvorhaben zur Fragmentierung des Portfolios führen, da sie sich keinem entwicklungspolitischen Schwerpunkt oder Sektor zuordnen lassen. Auch die Vielzahl unterschiedlicher Querschnittsthemen und Sektorkonzepte schränkt die Umsetzung des MRA in der Praxis ein, da Menschenrechte somit in einem Konkurrenzverhältnis zu anderen Querschnittsthemen stehen.

In einigen Bereichen kann die Verankerung des MRA auf die Initiative des BMZ und seiner Leitung zurückgeführt werden. Externer öffentlicher oder parlamentarischer Druck und damit einhergehende Aufmerksamkeit können dazu beitragen, dass der MRA umgesetzt wird. Darüber hinaus gibt es auf nationaler und internationaler Ebene Faktoren, die die Umsetzung des MRA behindern, zum Beispiel die von BMZ-Mitarbeitenden als herausfordernd wahrgenommene Koordination mit anderen Ressorts der Bundesregierung.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Ergebnisse der vorliegenden Evaluierung zeigen, dass die deutsche Entwicklungspolitik den hohen Anforderungen ihres eigenen MRA in der Praxis nur teilweise gerecht wird: Während in einzelnen Handlungsfeldern der MRA größtenteils verankert ist, besteht in den meisten Handlungsfeldern Verbesserungspotenzial. Aus diesem Befund sollte jedoch nicht der Schluss abgeleitet werden, dass die Anforderungen des MRA reduziert werden sollten. Die Ergebnisse der Evaluierung zeigen, dass der MRA trotz seines Alters sowohl inhaltlich als auch im Vergleich mit anderen Entwicklungspartnern noch größtenteils relevant ist. Maßgeblich hierfür ist einerseits die weitgehende inhaltliche Vollständigkeit des Menschenrechtskonzepts, die dazu beiträgt, dass viele aktuell relevante Themen abgedeckt sind. Andererseits liegt dies am holistischen Ansatz des MRA, der den Anspruch beinhaltet, umfassend für die gesamte Entwicklungspolitik leitend zu wirken und nur von wenigen anderen Entwicklungspartnern so umfassend formuliert wird. Eine Abkehr von einem genuinen MRA würde mit dem Risiko einhergehen, die Bedeutung des BMZ als menschenrechtlichen Akteur zu reduzieren.

Die Evaluierung kommt daher zum Schluss, dass der holistische, umfängliche MRA weiterhin Gültigkeit behalten sollte. Um seine Verankerung in der EZ-Praxis auszubauen, sollten Faktoren, die seine Umsetzung ermöglichen, gestärkt werden. So sollte das BMZ den MRA konzeptuell weiterentwickeln. Zugleich sollten Inhalte und Anspruchsniveaus von einzelnen seiner Wirkungsstränge für die Praxis klar und einheitlich definiert werden. Im Zuge dessen sollte das BMZ bei Entscheidungstragenden und den für die Umsetzung des MRA verantwortlichen Akteuren einen systematischen Wissensaufbau über den MRA und seine Wirkungsstränge fördern. Diesen Akteuren sollten Hilfsmittel und Beratungsleistungen zugänglich gemacht werden, sodass sie menschenrechtlich fundierte Entscheidungen über die kontext- und situationsspezifische Umsetzung des MRA treffen können. Dies kann mit einer Priorisierung einzelner menschenrechtlicher Themen im Sinne der progressiven Realisierung einhergehen. Darüber hinaus können systematische Fortbildungen dazu beitragen, konzeptuelle Unklarheiten über den MRA und seine konstitutiven Elemente zu beseitigen.

Auch auf institutioneller Ebene sollte das BMZ Rahmenbedingungen schaffen, die eine Umsetzung des MRA ermöglichen beziehungsweise erleichtern. So sollte die Umsetzung spezifischer Menschenrechtsvorhaben ermöglicht werden, indem sie einem Kernthema zugeordnet werden und Zielvorgaben für die Anzahl von Vorhaben definiert werden. Auch eingeschränkte personelle Ressourcen in BMZ-Regionalreferaten und im Menschenrechtsreferat sollten in diesem Zusammenhang thematisiert werden. Um die Umsetzung des MRA vollständig und fachlich begleitet umzusetzen, sollten menschenrechtliche Pilotländer identifiziert werden.

Für die Beseitigung dieser Faktoren bietet die aktuelle Reform „BMZ 2030“ Chancen. Sie enthält aber auch Risiken. So kann die Konzentration auf wenige Themen im Zuge der Reform dabei helfen, die Vielfalt und

Konkurrenz unterschiedlicher (Querschnitts-)Themen zu reduzieren. Allerdings sollte bei der Überführung von Menschenrechten in ein Qualitätskriterium gewährleistet werden, dass der MRA als umfassender und systematischer Ansatz erhalten bleibt. Dies schließt die Ermöglichung spezifischer Menschenrechtsvorhaben ein.

Dementsprechend werden im Rahmen der Evaluierung folgende Empfehlungen formuliert:

Empfehlung 1: Dem BMZ wird empfohlen, den holistischen MRA mit seinen vier konstitutiven Wirkungssträngen als Kernelement des Qualitätsmerkmals „Menschenrechte, Geschlechtergleichstellung, Inklusion“ im entsprechenden Leistungsprofil zu verankern und die vier Wirkungsstränge in handlungsleitenden Entscheidungshilfen auszuformulieren. In den Entscheidungshilfen sollten Hilfestellungen für die kontext- und portfolioabhängige Umsetzung des jeweiligen Wirkungsstranges sowie für die Priorisierung von Menschenrechtsthemen im Sinne der progressiven Realisierung bereitgestellt werden.

Empfehlung 2: Dem BMZ wird empfohlen, durch interne Verfahrensbeschreibungen und Mustertexte Lücken in den Verfahren und Prozessen in Hinblick auf die Verankerung von Menschenrechten im Politikdialog zu schließen. So kann es Länderverantwortliche bei der systematischen Umsetzung des MRA unterstützen.

Empfehlung 3: Dem BMZ wird empfohlen, die existierenden Beschwerdemechanismen der Durchführungsorganisationen hinsichtlich ihrer Qualität zu überprüfen und in einem unabhängigen Beschwerdesystem zusammenzuführen, um Menschenrechtsrisiken durch EZ-Maßnahmen vorzubeugen.

Empfehlung 4: Dem BMZ wird empfohlen, ein Monitoringsystem für das Qualitätsmerkmal „Menschenrechte, Geschlechtergleichstellung, Inklusion“ zu entwickeln und es für eine evidenzbasierte Steuerung und transparente Kommunikation über den MRA zu nutzen. Das im Rahmen von „BMZ 2030“ entwickelte Monitoringsystem für das Qualitätsmerkmal sollte mindestens die Umsetzung der vier Wirkungsstränge des MRA (siehe Empfehlung 1) abdecken. Hierbei sollten auch zivilgesellschaftliche Vorhaben berücksichtigt werden.

Empfehlung 5: Dem BMZ wird empfohlen, die Anzahl spezifischer Menschenrechtsvorhaben zu steigern und vor dem Hintergrund von „BMZ 2030“ hierfür notwendige Rahmenbedingungen zu schaffen, insbesondere sie in Kernthemen zu verankern und Zielvorgaben für die Anzahl von spezifischen Menschenrechtsvorhaben zu formulieren. Dazu sollten spezifische Menschenrechtsvorhaben zur Stärkung von Pflichtenträgenden und Menschenrechtsakteuren als explizites Element des Aktionsfeldes „Gute Regierungsführung“ in der entsprechenden Themenstrategie für das Kernthema verankert werden. Um die Umsetzung spezifischer Menschenrechtsvorhaben zu gewährleisten, sollte das BMZ-Menschenrechtsreferat von seinem Konsultationsrecht bei der Erstellung von Kernthemenstrategien Gebrauch machen. Sollte bei der Prüfung der Kernthemenstrategien keine konzeptionelle Verankerung spezifischer Menschenrechtsvorhaben feststellbar sein, sollte ein eigenes Aktionsfeld für spezifische Menschenrechtsvorhaben erstellt werden. Darüber hinaus sollten Vorgaben für die Anzahl von spezifischen Menschenrechtsvorhaben, die die bilaterale staatlichen EZ umsetzt, festgelegt werden. Diese Zielvorgaben sollten zunächst eine jährliche Steigerung der Vorhaben vorsehen.

Empfehlung 6: Dem BMZ wird empfohlen, in Abstimmung mit den jeweiligen Partnern menschenrechtliche Pilotländer festzulegen, in denen der MRA – begleitet durch das Menschenrechtsreferat – vollständig umgesetzt wird und innovative Instrumente zur effizienten und effektiven Umsetzung (im Sinne der progressiven Realisierung) erprobt werden. Dazu sollten menschenrechtliche Standards und Prinzipien in allen bestehenden Länderschwerpunkten (Kern- und Initiativthemen) verankert werden. Dies umfasst auch die explizite Ausrichtung auf menschenrechtliche Wirkungen, beispielsweise auf wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (wsk-Rechte) oder Rechte benachteiligter Gruppen. Spezifische Menschenrechtsvorhaben sollten im Rahmen des Aktionsfeldes „Gute Regierungsführung“ umgesetzt werden. Menschenrechtliche Themen sollten im Politikdialog einen expliziten Platz einnehmen. Die Pilotländer sollten kriterienbasiert ausgewählt und dazu genutzt werden, neue Instrumente, wie menschenrechtliche Portfolio-Assessments und menschenrechtliche Zielgruppenanalysen auf Länder- und Vorhabensebene, systematisch einzusetzen. Auch sollten Beteiligungsprozesse mit der lokalen Zivilgesellschaft und mit Menschenrechtsakteuren verbessert werden. Die Verankerung des MRA in den Pilotländern sollte unter Einbeziehung aller relevanten Stakeholder gemonitort werden, um Erfahrungen auf andere Partnerländer zu übertragen und die Instrumente dort zu nutzen.

Empfehlung 7: Das BMZ sollte seine personellen Ressourcen in den Regionalreferaten und im Menschenrechtsreferat für die Umsetzung des MRA im Rahmen einer Personalbedarfsermittlung überprüfen und gegebenenfalls anpassen. Die Überprüfung im Zuge der Umsetzung von „BMZ 2030“ sollte auch möglicherweise zusätzlich notwendige Ressourcen für die Umsetzung menschenrechtlicher Pilotländer in den Regionalreferaten und im Menschenrechtsreferat berücksichtigen. Voraussetzung hierfür ist die klare Definition des Aufgabenzuschnitts des Menschenrechtsreferats, der an die im Reformkonzept „BMZ 2030“ definierten Anforderungen an die Umsetzung von Qualitätsmerkmalen sowie an die spezifischen Anforderungen des MRA angepasst werden sollte. Für den Fall, dass eine Personalbedarfsermittlung kurzfristig nicht umgesetzt wird, sollten personelle Ressourcen in den entsprechenden Regionalreferaten und im Menschenrechtsreferat für zusätzliche menschenrechtliche Aufgaben wie die Pilotländer bis zu einer Personalbedarfserhebung temporär aufgestockt werden.

Empfehlung 8: Das BMZ sollte die Durchführungsorganisationen beauftragen, gemeinsame Qualitätsstandards für bestehende Verfahren und Prozesse zur querschnittlichen Verankerung des MRA festzulegen und in Hinblick auf positive menschenrechtliche Wirkungen zu verbessern. Das Sektorvorhaben sollte diesen Prozess unter der Steuerung des BMZ-Menschenrechtsreferats koordinieren und Austauschformate zwischen den Organisationen ermöglichen. Außerdem sollten menschenrechtliche Prinzipien und Standards in der Implementierungs- und Evaluierungsphase von Vorhaben systematisch berücksichtigt werden. Die Umsetzung der querschnittlichen Verankerung von Menschenrechten sollte in der Berichterstattung der Vorhaben nachgehalten werden. Geeignete Koordinierungsgremien, beispielsweise die Arbeitsgemeinschaft Evaluierung, sollten ein kohärentes Vorgehen der Durchführungsorganisationen bei der Verankerung von menschenrechtlichen Prinzipien und Standards in der Implementierungs- und Evaluierungsphase befördern.

Empfehlung 9: Dem BMZ wird empfohlen, strukturierte und verpflichtende Fortbildungen für das Qualitätsmerkmal „Menschenrechte, Geschlechtergleichstellung, Inklusion“ und den darin ausformulierten MRA für Länder- und Themenverantwortliche anzubieten. Diese Fortbildungen sollten durch das Menschenrechtsreferat initiiert und das Fortbildungsreferat ermöglicht werden. Sie sollten inhaltlich so gestaltet sein, dass alle Entscheidungstragenden die konstitutiven Kernelemente des MRA kennen und sie auf konkreten Beispielen basierende, anwendungsorientierte Hinweise für die Umsetzung des MRA und die Anwendung der neuen, in den Pilotländern bewährten Instrumente erhalten.

Empfehlung 10: Dem BMZ wird empfohlen, sich in politischen Koordinationsgremien verstärkt und einheitlich über alle Themenbereiche hinweg für die ressortübergreifende Kohärenz deutscher Politiken mit Menschenrechten einzusetzen. So sollten ressortübergreifende Vorgaben zur Gewährleistung von Menschenrechten in Partnerländern der EZ angestrebt werden, die zumindest die EZ und Humanitäre Hilfe umfassen.

INHALT

Impressum.....	iv
Danksagung	v
Zusammenfassung.....	vi
Inhalt.....	xvi
Abkürzungen und Akronyme.....	xix
Glossar	xxii
1. Hintergrund der Evaluierung	1
1.1 Anlass der Evaluierung	2
1.2 Ziel und Zweck der Evaluierung.....	3
2. Gegenstand der Evaluierung: Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit.....	6
2.1 Menschenrechte in der Entwicklungspolitik	7
2.2 Das Menschenrechtskonzept des BMZ	13
3. Evaluierungsfragen und Methoden	18
3.1 Detaillierte Evaluierungsfragen	19
3.2 Methodisches Vorgehen	21
4. Ergebnisse 1: Relevanz des Menschenrechtskonzepts.....	27
4.1 Relevanz des Konzepts vor dem Hintergrund der Ansätze anderer Entwicklungspartner	28
4.2 Relevanz des Konzepts vor dem Hintergrund der Menschenrechtssituation weltweit.....	36
5. Ergebnisse 2: Umsetzung des Menschenrechtskonzepts.....	44
5.1 Menschenrechtsverständnis im BMZ	45
5.2 Umsetzung der Handlungsfelder.....	47
5.3 Einflussfaktoren für die Umsetzung	89
6. Schlussfolgerungen und Empfehlungen	100
6.1 Ergebnisse und Schlussfolgerungen	101
6.2 Empfehlungen	110
7. Literatur	115
8. Anhang.....	129
8.1 Evaluierungsmatrix.....	130
8.2 Zeitplan des ersten Evaluierungsteils.....	137
8.3 Evaluierungsteam und Mitwirkende	138

Abbildungen

Abbildung 1	Schematische Darstellung von Elementen von MRA	12
Abbildung 2	Zuordnung der Handlungsfelder des Menschenrechtskonzepts zu den Wirkungssträngen.....	15
Abbildung 3	Der Zusammenhang zwischen Menschenrechtssituation und ODA-Zusagen des BMZ....	57
Abbildung 4	Absolute und relative Summe der verausgabten Mittel für spezifische Menschenrechtsvorhaben nach Trägern	65
Abbildung 5	Durchschnittliche Anzahl querschnittlich verankerter Dimensionen nach Schwerpunkten.....	71
Abbildung 6	Querschnittsverankerung in Planungsdokumenten, Anteil pro Dimension.....	76
Abbildung 7	Summe der verausgabten Mittel für Vorhaben zur Stärkung vulnerabler Gruppen nach Trägern in Millionen Euro (inflationsbereinigt)	78
Abbildung 8	Förderliche und hinderliche Faktoren für die Umsetzung der Wirkungsstränge des MRA	90
Abbildung 9	Übersicht über die Relevanz des Ansatzes	101
Abbildung 10	Übersicht über den Umsetzungsgrad aller Handlungsfelder	102

Tabellen

Tabelle 1	Übersicht der Evaluierungsfragen	19
-----------	--	----

Kästen

Kasten 1	Gesamteinschätzung der Relevanz und Umsetzung des MRA	vii
Kasten 2	Bewertungsmaßstäbe.....	20
Kasten 3	Exkurs: Menschenrechtsbasierte Evaluierung.....	23
Kasten 4	Exkurs: Ansätze multilateraler Entwicklungspartner	34
Kasten 5	Fazit: Relevanz des Konzepts im Vergleich zu Ansätzen anderer Entwicklungspartner.....	35
Kasten 6	Fazit: Relevanz des Konzepts vor dem Hintergrund der Menschenrechtssituation weltweit	43
Kasten 7	Fazit: Menschenrechtsverständnis im BMZ	47
Kasten 8	Fazit: Umsetzung des Handlungsfeldes „Verfahren und Prozesse“	52
Kasten 9	Fazit: Umsetzung des Handlungsfeldes „Politikdialog“	55
Kasten 10	Fazit: Umsetzung des Handlungsfeldes „Konditionale Mittelvergabe“	60
Kasten 11	Fazit: Umsetzung des Handlungsfeldes „Querschnittsverankerung des MRA in Strategien“	63
Kasten 12	Fazit: Umsetzung des Handlungsfeldes „Spezifische Menschenrechtsvorhaben“	67
Kasten 13	Fazit: Umsetzung des Handlungsfeldes „Kohärenz im Partnerland“	68
Kasten 14	Dimensionen der Querschnittsverankerung des Menschenrechtsansatzes	69
Kasten 15	Fazit: Umsetzung des Handlungsfeldes „Querschnittsverankerung des MRA in Vorhaben“	76
Kasten 16	Fazit: Umsetzung des Handlungsfeldes „Strukturell benachteiligte Gruppen“	80
Kasten 17	Fazit: Umsetzung des Handlungsfeldes „Kohärenz in Deutschland“	82
Kasten 18	Fazit: Umsetzung des Handlungsfeldes „Kohärenz international“	84
Kasten 19	Fazit: Umsetzung des Handlungsfeldes „Monitoring des Konzepts“	86
Kasten 20	Fazit: Umsetzung des Handlungsfeldes „Wissen und Wissensmanagement“	89
Kasten 21	Fazit: Einflussfaktoren für die Umsetzung des MRA	99

ABKÜRZUNGEN UND AKRONYME

AA	Auswärtiges Amt
AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
AIDS	Acquired Immune Deficiency Syndrome (Erworbenes Abwehrschwäche-Syndrom)
AIZ	Akademie für Internationale Zusammenarbeit
BGR	Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BRK	Behindertenrechtskonvention der VN
CBD	Convention on Biological Diversity (Biodiversitätskonvention)
CIRI	Cingranelli-Richards
CPA	Country-Programmable Aid (Länderprogrammierbare Entwicklungszusammenarbeit)
CRS	Creditor Reporting System
CSR	Corporate Social Responsibility
DAC	Development Assistance Committee (Ausschuss für Entwicklungshilfe)
DEG	Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft
DEval	Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
DFID	Department for International Development
DIMR	Deutsches Institut für Menschenrechte
EC	European Commission (Europäische Kommission)
EIB	Europäische Investitionsbank
EIDHR	European Instrument for Democracy and Human Rights (Europäisches Instrument für Demokratie und Menschenrechte)
EU	Europäische Union
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen)
FRA	European Union Agency for Fundamental Rights (Agentur der Europäischen Union für Grundrechte)
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
DG DEVCO	Directorate-General for International Cooperation and Development (Generaldirektion Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung)

GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
HIV	Humanes Immundefizienz-Virus
ICCN	Institut Congolais pour la Conservation de la Nature (Kongolesische Naturschutzbehörde)
ICESCR	International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte)
ITUC	International Trade Union Confederation (Internationaler Gewerkschaftsbund)
IDP	Internally Displaced Persons (Binnenvertriebene)
ILO	International Labour Organization (Internationale Arbeitsorganisation)
IOM	International Organization for Migration (Internationale Organisation für Migration)
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
LSBTI	Lesben, Schwule, Bisexuelle, Transgender und Intersexuelle
MDGs	Millennium Development Goals (Millenniums-Entwicklungsziele)
MENA	Middle East & North Africa (Mittlerer Osten und Nordafrika)
MFA	Ministry of Foreign Affairs (Ministerium für auswärtige Angelegenheiten)
MRA	Menschenrechtsansatz
MRBA	Menschenrechtsbasierter Ansatz
MRBE	Menschenrechtsbasierte Evaluierung
NaWi	Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung
NMRI	Nationale Menschenrechtsinstitution
NGO	Non-governmental organisation (Nichtregierungsorganisation)
ODA	Official Development Assistance (Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
OEZA	Österreichische Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit
OHCHR	Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (Büro des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte)
PStS	Parlamentarische*r Staatssekretär*in
PTB	Physikalisch-Technische Bundesanstalt
PTS	Political Terror Scale
RV	Regierungsverhandlung
SDGs	Sustainable Development Goals (Ziele für nachhaltige Entwicklung)
TZ	Technische Zusammenarbeit
UN DESA	United Nations Department of Economic and Social Affairs (Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten)

UN Women	United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women (Einheit der Vereinten Nationen für Gleichstellung und Ermächtigung der Frauen)
UNDP	United Nations Development Programme (Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen)
UNEG	United Nations Evaluation Group (Evaluierungseinheit der Vereinten Nationen)
UNFPA	United Nations Population Fund (Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen)
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees (Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen)
UNICEF	United Nations Children's Fund (Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen)
UNIFEM	United Nations Development Fund for Women (Entwicklungsfonds der Vereinten Nationen für Frauen)
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime (Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung)
UNSDG	UN Sustainable Development Group (Entwicklungsgruppe der Vereinten Nationen)
US	United States (Vereinigte Staaten)
USA	United States of America (Vereinigte Staaten von Amerika)
USD	United States Dollar (Amerikanischer Dollar)
USVP	Umwelt- und Sozialverträglichkeitsprüfung
VENRO	Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe deutscher Nichtregierungsorganisationen
VN	Vereinte Nationen
wsk-Rechte	Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
WZ-Referent*in	Referent*in für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
ZGBA	Zielgruppen- und Betroffenanalyse
ZmW	Zusammenarbeit mit der Wirtschaft

GLOSSAR

Allgemeine Bemerkungen/Kommentare/Empfehlungen (*general comments*): Als Allgemeine Bemerkungen werden die Auslegungen beziehungsweise Interpretationen von Menschenrechtsverträgen durch die zuständigen VN-Vertragsorgane bezeichnet. Sie sind Quellen des völkerrechtlichen *Soft Law* und Richtlinie für die Umsetzung der Menschenrechtspflichten. Allgemeine Bemerkungen gibt es zu allen zentralen VN-Menschenrechtsabkommen. Sie versuchen, die Berichtspflichten der Vertragsstaaten in Bezug auf spezifische Bestimmungen zu klären und zu konkretisieren und schlagen dazu Ansätze zur Umsetzung von Vertragsbestimmungen vor. Mittels konkreter Beispiele verdeutlichen sie Art und Umfang menschenrechtlicher Verpflichtungen.

„Do no harm“ und „Do maximum good“: „Do no harm“ und „Do maximum good“ beschreiben zwei Pole von entwicklungspolitischem Handeln. Zum einen stellt das „Do no harm“-Prinzip ein zentrales Konzept der Entwicklungspolitik dar, wonach entwicklungspolitische Maßnahmen keinen Schaden und keine Menschenrechtsverletzungen verursachen dürfen. Bestrebungen, die darauf abzielen, Entwicklungsfragen zu lösen, sollten nicht zu neuen Problemen und Schäden führen. Unbeabsichtigte negative Auswirkungen von Entwicklungsvorhaben in Bezug auf Menschenrechte müssen vermieden werden. Entwicklungsvorhaben müssen daher so geplant, implementiert und evaluiert werden, dass sichergestellt wird, dass Rechteinhaber geschützt sind. Diesen Prinzipien zufolge sollen entwicklungspolitische Maßnahmen nicht beabsichtigte Folgen frühestmöglich erkennen und vermeiden beziehungsweise abmildern.

Dagegen definiert das Prinzip „Do maximum good“ positive Auswirkungen von Entwicklungsvorhaben. Durch die Verbesserung der EZ sollen positive Auswirkungen in Bezug auf Menschenrechte erreicht werden. Beispiele hierfür können die Förderung der Partizipation von Rechteinhabenden sein oder die Unterstützung staatlicher Institutionen in ihrer Eigenschaft als Pflichtentragende.

Dimensionen von Menschenrechten: Um Menschenrechte zu klassifizieren, werden die einzelnen Konventionen verschiedenen Generationen nach ihrem zeitlichen Inkrafttreten zugeordnet. Die Verwendung des Begriffs „Generationen“ ist aber umstritten. Er suggeriert eine Abfolge von Menschenrechten. Da diese aber als interdependent und unteilbar anerkannt werden, sollten sie gleichgesetzt behandelt werden. Aus diesem Grund wurde der Begriff der „Dimensionen von Menschenrechten“ in den Diskurs eingebracht, welcher im Rahmen dieser Evaluierung bevorzugt verwendet wird.

Entwicklungspartner: Als Entwicklungspartner werden jene Staaten bezeichnet, die im Rahmen der EZ finanzielle Mittel zur Unterstützung anderer Länder bereitstellen. Der Begriff ersetzt die bisher noch gebräuchlichen Bezeichnungen „Geberländer“ oder „Geber“. Aus menschenrechtlicher Perspektive sind diese nicht angemessen, da sie keine Zusammenarbeit auf Augenhöhe widerspiegeln, sondern unterschiedliche Machtverhältnisse von Gebenden und Empfangenden reproduzieren. In der vorliegenden Evaluierung wird daher auf ihre Verwendung verzichtet.

Entwicklungsvölkerrecht: Der Begriff „Entwicklungsvölkerrecht“ ist ein Sammelbegriff für die Gesamtheit jener völkerrechtlichen Bestimmungen, die Entwicklungspolitik betreffen, und beschreibt somit einen Querschnittsbereich des Völkerrechts. Behandelt werden Beziehungen sowohl zwischen dem globalen Süden und dem globalen Norden als auch Beziehungen zwischen Ländern des globalen Südens. Das Entwicklungsvölkerrecht enthält beispielsweise Aspekte des internationalen Wirtschaftsrechts, des Umweltrechts und des Menschenrechtsschutzes. Darüber hinaus steht der Begriff für einen Strukturwandel des Völkerrechts im Hinblick auf die Debatte über eine neue Weltwirtschaftsordnung, mittels derer globale Wirtschaftsbeziehungen zugunsten der Länder des globalen Südens umstrukturiert werden sollen, und ist somit eng verknüpft mit dem Recht auf Entwicklung.

Extraterritoriale Rechte/Verpflichtungen: Extraterritoriale Pflichten eines Staates beinhalten, Menschenrechte nicht nur im eigenen Staatsterritorium zu achten, zu schützen und zu gewährleisten, sondern auch im Ausland, wo seine Handlungen oder Unterlassungen Menschenrechte betreffen. Demnach haben Staaten nicht nur gegenüber der eigenen Bevölkerung menschenrechtliche Verpflichtungen, sondern zusätzlich gegenüber Rechteinhabenden weltweit. Das ist beispielsweise der Fall, wenn staatliche Tätigkeiten oder die Tätigkeiten eines inländischen Unternehmens im Ausland negative Auswirkungen auf die dortigen Menschenrechte haben. Extraterritoriale Verpflichtungen werden bislang nur von wenigen Staaten explizit anerkannt. Sie werden in den Maastrichter Prinzipien, einem von Menschenrechtsexpert*innen im Jahr 2011 erstellten Dokument, aus dem Völkerrecht abgeleitet, definiert und interpretiert. Diese Prinzipien stellen aber kein bindendes Recht dar.

Kernverpflichtungen (*minimum core obligations*): Der VN-Ausschuss über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte definiert Kernverpflichtungen in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 3. Demnach obliegt jedem Vertragsstaat die Kernverpflichtung, die Erfüllung der wesentlichen Mindestanforderungen eines jeden Rechts zu gewährleisten. Diese Mindestanforderungen sind von der progressiven Realisierung von Rechten ausgenommen.

Leave no one behind: In der Agenda 2030 wird *Leave no one behind* (Niemanden zurücklassen) als das Leitmotiv für nachhaltige Entwicklung definiert. Demnach soll vor allem die Stärkung und Förderung der marginalisiertesten Bevölkerungsgruppen in den Fokus der Entwicklungspolitik und EZ-Vorhaben gestellt werden.

Menschenrechtliche Prinzipien: In den Menschenrechtsverträgen wurden grundlegende menschenrechtliche Prinzipien festgelegt, welche die Art und Weise beschreiben, wie Menschenrechte umgesetzt werden sollen. Diese Evaluierung setzt den Fokus auf die Prinzipien Nichtdiskriminierung und Chancengleichheit, Partizipation und Empowerment sowie Transparenz und Rechenschaftspflicht, da diese im Menschenrechtskonzept des BMZ und im dazugehörigen Leitfaden behandelt werden. Darüber hinaus existieren weitere menschenrechtliche Prinzipien wie Inklusion und Barrierefreiheit, die in der VN-Behindertenrechtskonvention genannt werden.

Nationale Menschenrechtsinstitutionen: Nationale Menschenrechtsinstitutionen (NMRI) existieren in 124 Ländern. Ihr zentrales Ziel ist es, Menschenrechte im eigenen Land zu fördern und zu schützen. Sie beraten Regierungen zu Menschenrechtsfragen und fördern die Unterzeichnung von Menschenrechtsverträgen. NMRI sind staatlich finanzierte Institutionen, die aber von den Regierungen unabhängig sein sollen. Sie gelten als ein wichtiger Teil des nationalen Menschenrechtsschutzsystems, sofern ihre Unabhängigkeit von staatlicher Kontrolle gewährleistet wird. International anerkannte Standards (die Pariser Prinzipien) definieren die rechtliche Grundlage und Funktionsweise von NMRI. Die Pariser Prinzipien werden außerdem zur Messung der Integrität von NMRI herangezogen.

Progressive Realisierung: Die progressive Realisierung von Menschenrechten beschreibt die stufenweise Verwirklichung von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten. Staaten haben die Verpflichtung, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um diese unter Ausschöpfung der zur Verfügung stehenden Mittel vollständig zu erreichen. Allerdings ist die Verwirklichung von wsk-Rechten mit einem hohen Mitteleinsatz verbunden, weswegen viele Staaten, insbesondere Staaten des globalen Südens, nicht in der Lage sind, wsk-Rechte unmittelbar vollständig zu realisieren. Die progressive Realisierung soll die Möglichkeit geben, Rechte schrittweise zu verwirklichen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass wsk-Rechte weniger schützenswert sind, wenn einem Staat keine ausreichenden Ressourcen zur Verfügung stehen, um sie vollständig zu realisieren. Vielmehr wird Staaten mittels der progressiven Realisierung eine unmittelbare Verpflichtung auferlegt, geeignete Schritte zur vollen Verwirklichung der wsk-Rechte zu unternehmen. Ein Mangel an Ressourcen rechtfertigt keinen unbegrenzten Aufschub von Maßnahmen zur Verwirklichung dieser Rechte. Zudem sind bestimmte Kernverpflichtungen von jedem Staat – unabhängig von seinen wirtschaftlichen Ressourcen – zu gewährleisten.

Rechteinhabende und Pflichtentragende: Aus menschenrechtlicher Perspektive werden all jene Personen als Rechteinhabende bezeichnet, die über ein Schutzrecht verfügen. Dieses Schutzrecht haben Rechteinhabende gegenüber Pflichtentragenden. Als Pflichtentragende werden solche Akteure verstanden, die eine besondere Verpflichtung dazu haben, Menschenrechte zu achten, zu schützen und zu gewährleisten. Der Begriff Pflichtentragende wird in der Regel für staatliche Akteure verwendet, aber auch nichtstaatliche Akteure können pflichtentragend sein und für Handlungen oder Unterlassungen, die Menschenrechte betreffen, zur Rechenschaft gezogen werden. Rechteinhabende können gegenüber Pflichtentragenden auf Grundlage ihres Schutzrechts rechtliche Ansprüche geltend machen. Somit wird das Verhältnis von beiden Parteien zueinander wie folgt definiert: Rechteinhabende gelten als solche immer im Verhältnis zu Pflichtentragenden und umgekehrt.

Im Rahmen der vorliegenden Evaluierung werden sowohl die Regierungen der Partnerländer als auch das BMZ selbst als Pflichtentragende verstanden. Rechteinhabende sind all jene Menschen, die in den Partnerländern und in Deutschland leben.

Referenzgruppenmodell: Um die fachliche Qualität, Relevanz und Nutzung seiner Evaluierungen zu erhöhen, richtet das Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) für jede Evaluierung eine Referenzgruppe ein. Diese besteht aus politischen und fachlichen Vertreter*innen der Durchführungsorganisationen, nationalen und internationalen Expert*innen sowie weiteren relevanten Stakeholdern, die das Evaluierungsteam während des gesamten Evaluierungsprozesses beraten und unterstützen. Sie kommentieren unter anderem Evaluierungskonzepte und Berichtsentwürfe, stellen Daten und Informationen bereit oder vermitteln Kontakte. Während der Laufzeit einer Evaluierung finden zu festgelegten Zeitpunkten Referenzgruppensitzungen statt, in denen das Evaluierungsteam den Referenzgruppenmitgliedern den aktuellen Stand der Evaluierung vorstellt. In einigen Fällen werden zusätzlich Referenzgruppen-Süd in den Partnerländern eingerichtet. Neben lokalen Vertreter*innen der EZ in Partnerländern können diese Referenzgruppen auch politisch und fachlich relevante Stakeholder auf der Partnerseite umfassen.

Soft Law und Hard Law: Mit dem Begriff *Hard Law* werden im Völkerrecht rechtlich bindende Vorschriften bezeichnet, zu deren Einhaltung die Staaten (etwa im Falle eines völkerrechtlichen Vertrags die Vertragsstaaten) verpflichtet sind. Als *Soft Law* hingegen werden jene Übereinkünfte, Leitlinien und Absichtserklärungen benannt, die keinen rechtsverbindlichen Charakter haben, sich aber durch eine starke Selbstbindung der unterzeichnenden Parteien auszeichnen. Vor allem im internationalen und im entwicklungspolitischen Bereich findet häufig *Soft Law* Anwendung, so zum Beispiel im Völkerrecht mittels Resolutionen der VN-Generalversammlung.

1. HINTERGRUND DER EVALUIERUNG

1.1 Anlass der Evaluierung

Für das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) sind Menschenrechte ein Leitprinzip: „Deutsche Entwicklungspolitik ist Menschenrechtspolitik.“ (BMZ, 2020b). Die Verwirklichung von Menschenrechten wird als Schlüssel zu nachhaltiger Armutsbekämpfung und inklusiver Entwicklung angesehen und ist daher als Ziel deutscher Entwicklungszusammenarbeit (EZ) festgelegt. Die Umsetzung des Leitprinzips soll durch einen die gesamte Entwicklungspolitik umfassenden Menschenrechtsansatz (MRA) gewährleistet werden. Dieser verfolgt das übergeordnete Ziel, zur Verbesserung der Menschenrechtssituation in Partnerländern beizutragen. Der MRA und seine Umsetzung werden in dem Konzept „Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik“ (BMZ, 2011a) definiert. Seit der Verabschiedung des MRA im Jahr 2011 sind weder das Konzept noch die Umsetzung der darin enthaltenen Maßnahmen umfassend evaluiert worden.

Die entwicklungspolitische Menschenrechtsarbeit des BMZ wird vor dem Hintergrund eines sich verändernden Kontexts umgesetzt. Seit Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) (A/RES/3/217) im Jahr 1948 hat die Zahl der Länder, die Menschenrechtspakte und -konventionen ratifizierten, kontinuierlich zugenommen (UN, 2012). Spätestens seit Mitte der 1970er-Jahre lassen sich signifikante Verbesserungen der weltweiten Menschenrechtssituation beobachten (Clark und Sikkink, 2013; Fariss, 2014, 2019). In jüngerer Zeit nimmt allerdings vielerorts der Druck auf Menschenrechte zu. So sind beispielsweise in den letzten Jahren eine Reduzierung zivilgesellschaftlicher Handlungsräume sowie ein Stagnieren beziehungsweise ein Rückbau freiheitlich-demokratischer Strukturen zu beobachten (Aghekyan et al., 2018; Amnesty International, 2018; Auswärtiges Amt, 2016a; Donner, 2020; Würth, 2017). Auch aktuelle humanitäre, wirtschaftliche und ökologische Krisen, die teilweise im Zusammenhang mit Flucht und Migration stehen, stellen verstärkt Herausforderungen für Menschenrechte dar.

Auch die aktuelle Covid-19-Pandemie stellt Staaten weltweit vor vielfältige menschenrechtliche Herausforderungen. Im Hinblick auf bürgerlich-politische Rechte werden beispielsweise Einschränkungen der Versammlungsfreiheit thematisiert, die über die Pandemie hinaus bestehen bleiben könnten (Amnesty International, 2020; Maerz et al., 2020). Auch wsk-Rechte sind durch die Pandemie bedroht. Nach den kontinuierlichen Fortschritten bei der Armutsreduzierung seit dem Ende des zweiten Weltkriegs (World Bank Group, 2020) werden nun starke Rückschritte etwa hinsichtlich der Kinderarmut erwartet (UNICEF, 2020). Darüber hinaus können sich Schulschließungen negativ auf spätere Verdienst- und Bildungsmöglichkeiten von Kindern auswirken (UNDESA, 2020). Auch die wirtschaftliche Entwicklung von Ländern des globalen Südens ist von der Pandemie betroffen, beispielsweise durch den Rückgang von Auslandsüberweisungen von Exilbürger*innen (Sayeh und Chami, 2020). Auch könnten sich Austeritätsmaßnahmen und Steuererhöhungen zur Haushaltskonsolidierung nach der Covid-19-Pandemie langfristig auf die Gewährleistung von Menschenrechten auswirken (Nolan und Bohoslavsky, 2020). Darüber hinaus werden ausländische Investitionen insbesondere im globalen Süden gekürzt, was sich negativ auf die staatliche Pflicht zur Grundversorgung und die Verwirklichung von Klima- und Nachhaltigkeitszielen auswirken kann (Hägele und Mathis, 2020).

Zugleich agiert die Entwicklungspolitik heute in einem sich verändernden globalen Kontext, der sich auf die Umsetzung einer menschenrechtsbasierten EZ auswirken kann. So wird beispielsweise seit den 2000er-Jahren diskutiert, dass die Entwicklungskonzepte sogenannter neuer Geber – beispielsweise China, Indien, Brasilien oder Saudi-Arabien – Menschenrechte in Partnerländern nicht angemessen berücksichtigen oder möglicherweise sogar die menschenrechtliche EZ anderer Entwicklungspartner konterkarieren (Chahoud,

2008; Swedlund, 2017b).¹ Darüber hinaus haben sich mit der Verabschiedung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung auch die Rahmenbedingungen für die Umsetzung von Menschenrechten in der EZ verändert. Im Vergleich zu den Millenniumsentwicklungszielen (Millennium Development Goals, MDGs) sind in der Agenda 2030 und den darin formulierten Zielen für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs) Menschenrechte prominenter und systematischer verankert (Pouw und Gupta, 2017), insbesondere durch das Prinzip *Leave no one behind*.

Vor dem Hintergrund einer sich kontinuierlich wandelnden Menschenrechtssituation und Veränderungen in der globalen EZ-Architektur soll die Evaluierung zur inhaltlichen Passung des BMZ-Menschenrechtskonzepts an aktuelle internationale Entwicklungen und Herausforderungen beitragen.² Zudem beantwortet die Evaluierung die bisher unbeantwortete Frage, wie das Menschenrechtskonzept bislang in der deutschen EZ-Praxis verankert und umgesetzt wurde. Da die Evaluierung ihre Ergebnisse für den aktuellen Reformprozess „BMZ 2030“ bereitstellt, in dem Inhalte und Fokus der deutschen EZ überarbeitet werden, bekommt sie zusätzliche Relevanz.

1.2 Ziel und Zweck der Evaluierung

Der vorliegende erste Evaluierungsteil untersucht die Inhalte des Menschenrechtskonzepts und seine Relevanz vor dem Hintergrund aktueller Herausforderungen sowie Veränderungen der EZ insgesamt. Zudem wird die Effektivität der Umsetzung des Menschenrechtskonzepts in der EZ-Praxis überprüft. Durch die Untersuchung von Inhalten und der Umsetzung des Menschenrechtskonzepts soll die Evaluierung zur inhaltlichen Weiterentwicklung des MRA und zu seiner besseren Verankerung in der deutschen Entwicklungspolitik beitragen. Dementsprechend verfolgt die Evaluierung folgende Ziele:³

- **Lernen ermöglichen:** Die Evaluierung soll Erkenntnisse über die Inhalte des Menschenrechtskonzepts sowie über die Umsetzung des MRA in der Praxis liefern. Erfolge, Herausforderungen und ihrer beider Einflussfaktoren sollen aufgedeckt werden. Auf Basis dieser Informationen sollen bisherige Erfahrungen aufgearbeitet und Einflussfaktoren auf die Umsetzung des MRA identifiziert werden. Diese Erkenntnisse werden in die Weiterentwicklung der Querschnittsthemen der deutschen EZ zu sogenannten Qualitätsmerkmalen, die im Rahmen des Prozesses „BMZ 2030“ durch Leistungsprofile spezifiziert werden, einfließen.
- **Steuerung stärken:** Die Befunde der Evaluierung sollen zur Weiterentwicklung und besseren Umsetzung des MRA beitragen. Erfolge, aber auch Misserfolge können genutzt werden, um Umsetzungsschwierigkeiten zu erkennen und daraus Konsequenzen für die zukünftige Weiterentwicklung und Schärfung des MRA abzuleiten.
- **Rechenschaft ablegen:** Die Evaluierung dient dazu, Rechenschaft über die Relevanz des MRA und die bisherige Umsetzung des Menschenrechtskonzepts abzulegen. Durch die Veröffentlichung des Evaluierungsberichts geschieht dies auf transparente Weise. Somit werden nachprüfbare Einblicke in die Arbeit des BMZ und der Durchführungsorganisationen bereitgestellt. Dadurch trägt die Evaluierung auch zur

¹ Bisherige Studien konnten allerdings nicht oder nur bedingt nachweisen, dass sich neue Geber beziehungsweise Entwicklungspartner anders verhalten als traditionelle Entwicklungspartner (Dreher et al., 2011; Furuoka, 2017). Mittlerweile hat sich die Debatte um neue Entwicklungspartner weiterentwickelt. So wird beispielsweise im Zusammenhang von sogenannten Dreieckskooperationen von Süd-Anbietern gesprochen (Kaplan et al., 2020).

² Die Bedeutung dieses Themas im Rahmen der EZ zeigt sich auch anhand einer Reihe von einschlägigen Evaluierungen. So waren Menschenrechte Gegenstand der Förderbereichsevaluierungen der beiden großen kirchlichen Träger der EZ 2018 (Raab et al., 2018; Stahl et al., 2018). Auch international steht das Thema bei einigen Evaluierungen bilateraler Geber im Mittelpunkt. So planen beispielsweise Finnland und Österreich strategische Evaluierungen in diesem Bereich.

³ Siehe zu den Kernfunktionen von Evaluierungen auch Stockmann und Meyer (2014).

Umsetzung der menschenrechtlichen Prinzipien Transparenz und Rechenschaft gegenüber Rechteinhabenden im In- und Ausland bei.

Das Menschenrechtskonzept beschreibt das Themenfeld Menschenrechte in der Entwicklungspolitik umfassend. Um der Breite des Themenfeldes gerecht zu werden, untersucht die Evaluierung in ihrem vorliegenden ersten Teil zunächst die Umsetzung des Menschenrechtskonzepts als Strategie im BMZ und in den Durchführungsorganisationen.

Anschließend wird in einem zweiten Teil die Wirksamkeit des deutschen MRA in Partnerländern untersucht. Die Ergebnisse dieses zweiten Teils werden in einem eigenen Bericht veröffentlicht. Ein Schwerpunkt des zweiten Teils liegt auf der Verwirklichung von Menschenrechten im Bereich der nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung (NaWi) in Partnerländern. Mit der EZ in diesem Bereich soll direkt und indirekt zur Verwirklichung einer Reihe von Menschenrechten beigetragen werden (BMZ, 2011). In der EZ-Praxis spielen hierbei neben Vorhaben der staatlichen EZ auch die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft (ZmW) und Aktivitäten zivilgesellschaftlicher Akteure eine wichtige Rolle. Zugleich bestehen in diesem Bereich auch menschenrechtliche Risiken, da es zu Spannungen zwischen wirtschaftlichen Zielen von Unternehmen und der Verwirklichung von Menschenrechten kommen kann.⁴

Vor dem Hintergrund, dass in der Agenda 2030 und der *Addis Abeba Action Agenda for Financing Development* neue entwicklungspolitische Akteure eine besondere Rolle spielen, gewinnt der zweite Teil der Evaluierung zusätzlich an Bedeutung. Für die Bewältigung globaler Herausforderungen werden privatwirtschaftliche Akteure zunehmend in die EZ eingebunden. Der ZmW wird zum einen ein großes Potenzial hinsichtlich der NaWi und der Realisierung menschenrechtlicher Standards in Partnerländern zugesprochen. Zum anderen birgt diese Art der Zusammenarbeit aber auch ein größeres menschenrechtliches Risiko, da unternehmerische Sorgfaltspflichten in Bezug auf Menschenrechte nicht umfassend juristisch geklärt sind.⁵

Beide Teile der Evaluierung sind hinsichtlich ihres menschenrechtlichen Verständnisses an der normativen Position des BMZ ausgerichtet, die im BMZ-Menschenrechtskonzept beschrieben wird. Die universale Gültigkeit von Menschenrechten, die im Menschenrechtskonzept des BMZ ausformuliert wird (und sich als Grundsatz beispielsweise auch im deutschen Grundgesetz wiederfindet), bildet somit den Ausgangspunkt der Evaluierung und ihrer Bewertungen.⁶

Die Evaluierung ist entlang der Evaluierungskriterien des DEval strukturiert, welche sich an den Evaluierungskriterien des Entwicklungshilfeausschusses (Development Assistance Committee, DAC) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) und der darauf aufbauenden Orientierungsleitlinie des BMZ orientieren (BMZ, 2006a; BMZ et al., 2020; OECD, 1991, 2002, 2019a). Auch die Evaluierungsfragen folgen dieser Struktur. Somit stehen die Fragen nach der inhaltlichen Relevanz des Menschenrechtskonzepts sowie nach der Effektivität seiner Umsetzung durch das BMZ und die Durchführungsorganisationen im Mittelpunkt des ersten Teils der Evaluierung. Auf-

⁴ Mit diesem Fokus trägt der zweite Teil der Evaluierung auch zu dem DEval-Themenschwerpunkt „Die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft in der Entwicklungszusammenarbeit“ bei. Weiterführende Informationen zu den DEval-Themenschwerpunkten finden sich im Evaluierungsprogramm des DEval (DEval, 2020).

⁵ Auf Handlungsbedarf in diesem Bereich verweisen unter anderem die DEval-Evaluierungen der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft im Agrarsektor (Kaplan et al., 2018) sowie von develoPPP.de (Hartmann et al., 2017), in denen Lücken bei der Verankerung menschenrechtlicher Standards in der ZmW identifiziert wurden. Im Hinblick auf die juristische Verankerung beinhaltet der Nationale Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte bisher nur freiwillige Selbstverpflichtungen. Ob und wie unternehmerische Sorgfaltspflichten in Bezug auf Verletzungen von Menschenrechten durch deutsche Unternehmen im Ausland völkerrechtlich verbindlich verankert werden können, wird aktuell noch geprüft und debattiert (Auswärtiges Amt, 2020).

⁶ Eine Darstellung anderer Positionen kann im Zuge der Evaluierung jedoch dazu beitragen, Möglichkeiten der inhaltlichen Weiterentwicklung des Konzepts vor dem Hintergrund veränderter internationaler Diskurse zu identifizieren.

bauend hierauf spielen auch Fragen der effizienten Umsetzung des Ansatzes im Sinne der Priorisierung unterschiedlicher menschenrechtlicher Themen eine Rolle. Die Frage nach der Wirksamkeit des deutschen MRA in Partnerländern hinsichtlich der Förderung von Menschenrechten und der Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen ist leitend für den zweiten Teil der Evaluierung.

2. GEGENSTAND DER EVALUIERUNG: MENSCHENRECHTE UND ENTWICKLUNGS- ZUSAMMENARBEIT

2.1 Menschenrechte in der Entwicklungspolitik

Im Folgenden wird der aktuelle Stand der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit Menschenrechten, ihrer Genese sowie aktuellen Diskussionen dargestellt. Die Evaluierung macht sich diese Diskussionen nicht zu eigen, sondern stellt sie im Sinne der Kontextualisierung der empirischen Arbeit dar.

2.1.1 Grundlagen der Menschenrechte

Erste Ideen von Menschenrechten reichen zurück bis in die Antike und wurden insbesondere in der Neuzeit weiterentwickelt und ausformuliert. Rechtskräftige Verschriftlichungen traten ab dem 18. Jahrhundert auf. Bekannte Beispiele sind die im Anschluss an die Französische Revolution entwickelten Konzeptionen von Bürger- und Menschenrechten, die *Bill of Rights* und die aus der Haitianischen Revolution hervorgegangene Verfassung. Menschenrechte lassen sich somit in der universalistischen Tradition der Aufklärung verorten (Martinsen, 2019).

Infolge zweier Weltkriege und der Erfahrungen des Nationalsozialismus setzte sich die Auffassung durch, dass Menschen- und Bürgerrechte nur auf internationaler Ebene verwirklicht werden können (Wagner, 2017). Aufbauend auf Vorerfahrungen im Zuge des Völkerbundes wurden im Juni 1945 die Vereinten Nationen (VN) gegründet und die VN-Charta trat in Kraft (1945). Diese enthielt zunächst nur vereinzelte Passagen, die sich konkret auf Menschenrechte bezogen.⁷ Um die Charta-Bestimmungen zu konkretisieren, wurde ein Menschenrechtskatalog ausgearbeitet, den die Vollversammlung der VN 1948 als Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR) verabschiedete. Die Erklärung erhebt den Anspruch, dass „alle in [...] [der] Erklärung verkündeten Rechte und Freiheiten, ohne irgendeinen Unterschied, etwa nach Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Sprache, Religion, politischer oder sonstiger Anschauung, nationaler oder sozialer Herkunft, Vermögen, Geburt oder sonstigem Stand“ (A/RES/3/217 (II)) für alle Menschen gültig sind.

Da es sich bei der Erklärung der Menschenrechte um eine Resolution der Vollversammlung handelt, ist sie völkerrechtlich nicht bindend.⁸ Völkerrechtlich verbindlich wurden Menschenrechte erst durch die in der Folge vereinbarten internationalen Abkommen, die inhaltliche Aspekte der Menschenrechtserklärung aufgriffen. Zentrale Abkommen sind hierbei insbesondere der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt) sowie der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (wsk-Rechte, Sozialpakt), die beide 1966 verabschiedet wurden und 1976 in Kraft traten. Im Laufe der Zeit wurden Abkommen ergänzt, die Rechte einzelner Personengruppen konkretisieren oder besondere Menschenrechtsverletzungen wie Folter thematisieren.⁹ Zudem wurden in den Pakten grundlegende menschenrechtliche Prinzipien formuliert, die die Art und Weise beschreiben, wie die Menschenrechte umgesetzt werden sollen. Es gibt unterschiedliche Ausformulierungen menschenrechtlicher Prinzipien.¹⁰ Die Grundlage für die vorliegende Evaluierung bilden die Prinzipien, wie sie im BMZ-Menschenrechtskonzept beziehungsweise im Leitfaden benannt werden: Nichtdiskriminierung und Chancengleichheit, Partizipation und Empowerment sowie

⁷ Da die Debatte um die Einmischung einer internationalen Organisation in staatliche Angelegenheiten unter den 50 Gründungsmitgliedern der VN nicht gänzlich ausdiskutiert war, wurde zunächst kein umfassender menschenrechtlicher Rahmen in der Charta verankert (Wagner, 2017).

⁸ Allerdings sind die in der Erklärung proklamierten Rechte mittlerweile zum großen Teil völkergewohnheitsrechtlich anerkannt (vgl. unter anderem von Arnould, 2019).

⁹ Unter diese Individualrechte von Personen, die bestimmten Gruppen angehören, fallen unter anderem die Frauenrechts-, Kinderrechts-, Behindertenrechts- und Wanderarbeitnehmerkonvention.

¹⁰ Die Auflistungen menschenrechtlicher Prinzipien unterscheiden sich teilweise zwischen verschiedenen Dokumenten. In der Behindertenrechtskonvention der VN (VN-BRK) werden in Artikel 3 auch die Grundsätze „Gleichberechtigung der Geschlechter“ und „Zugänglichkeit“ genannt (Befragung der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen, 2017). Das Evaluierungsteam versteht diese Grundsätze als in den menschenrechtlichen Prinzipien Nichtdiskriminierung und Chancengleichheit inbegriffen.

Transparenz und Rechenschaftspflicht (DIMR, 2019a). Die in den Pakten festgelegten Rechte werden überwiegend in den Allgemeinen Bemerkungen (*general comments*) der Vertragsorgane konkretisiert und kontinuierlich kontextuell ausgelegt (DIMR, 2019b).

Menschenrechte werden allgemein in drei Dimensionen eingeteilt.¹¹ Die erste Dimension umfasst die klassischen liberalen Freiheits- und Beteiligungsrechte sowie Abwehrrechte¹², die Individuen vor staatlichen Übergriffen schützen sollen. Die zweite Dimension betrifft Sozialrechte, wie sie zum Beispiel im Sozialpakt verankert sind.¹³ Sie sollen Individuen vor Ausbeutung schützen. Die dritte Dimension greift schließlich kollektive Rechte auf,¹⁴ die sich mit Umwelt- und Solidarfragen, dem Recht auf Entwicklung und Frieden auseinandersetzen. Aufgrund ihrer Komplexität und globalen Reichweite können Aspekte der dritten Dimension nicht allein nationalstaatlich geregelt werden, sondern bedürfen der Zusammenarbeit der internationalen Gemeinschaft (Wagner, 2017; Weiß, 2012).

2.1.2 Aktuelle Debatten zu Menschenrechten in der Entwicklungspolitik

Menschenrechte fanden erst spät flächendeckenden Einzug in die staatliche Entwicklungspolitik.¹⁵ In den 1970er- und 1980er-Jahren befassten sich nur wenige Entwicklungspartner mit Menschenrechten als einen Bereich ihrer entwicklungspolitischen Agenda. Darüber hinaus war Menschenrechtsarbeit durch den Ost-West-Konflikt teils stark ideologisch geprägt. Länder, die dem Ostblock zugehörig waren, propagierten soziale Menschenrechte stärker; Länder des Westblocks förderten vor allem politische Freiheitsrechte (Krennerich, 2004). Mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion sowie mit der „dritten Demokratisierungswelle“ in Lateinamerika, Afrika, Asien und Osteuropa setzte zu Beginn der 1990er-Jahre ein Umschwung ein, der in eine umfassende und systematische entwicklungspolitische Berücksichtigung der Menschenrechte mündete (Krennerich, 2004). In Deutschland erfolgte mit der Einführung der Spranger-Kriterien 1991 zum ersten Mal eine systematische entwicklungspolitische Berücksichtigung von Menschenrechten (Wagner, 2017).

Einen wesentlichen Anteil daran hatten die Welt-Konferenzen der VN in den 1990er-Jahren. Besonders hervorzuheben ist die Wiener Menschenrechtsweltkonferenz 1993, in deren Abschlussdokument zentrale Punkte vereinbart wurden, die bis heute die Debatte um Menschenrechte wesentlich beeinflussen (A/CONF.157/23, 12.7.1993). Für den Kontext der vorliegenden Evaluierung sind folgende Vereinbarungen¹⁶ daraus relevant: Zum einen beschloss die Staatengemeinschaft „das Bekenntnis aller Staaten zur Erfüllung

¹¹ Diese Klassifizierung geht zurück auf Vasak (1977), der Menschenrechte nach ihrem historischen Auftreten in Generationen ordnete. Die Verwendung des Begriffs der „Generationen von Menschenrechten“ ist zwar gebräuchlich, aber umstritten. Sie suggeriert unter anderem eine Abfolge oder eine Ablösung von Menschenrechten. Da Menschenrechte aber als interdependent und unteilbar anerkannt und somit gleich zu behandeln sind, sollte die Diskussion eher auf die Inhalte als auf die zeitliche Abfolge gelenkt werden. Aufgrund dessen ist der Begriff der „Dimensionen von Menschenrechten“ treffender (Weiß, 2012) und wird in diesem Bericht verwendet.

¹² Bei den Freiheits- und Beteiligungsrechten sind zum Beispiel das Versammlungs- und Meinungsrecht und die Religionsfreiheit zu nennen (2200A (XXI)). Rechte wie das Recht auf Leben oder die Verbote von Folter und Sklaverei fallen unter die Abwehrrechte (2200A (XXI)). Internationale Schutzsysteme, die diese Rechtskategorien umfassen, sind bisher am weitesten ausgebildet und werden dementsprechend auch am häufigsten vor nationalen oder internationalen Gerichten eingefordert (Weiß, 2012).

¹³ Hierunter fallen unter anderem die Rechte auf Arbeit und soziale Sicherheit, auf Gesundheit, Bildung und Wohnen (2200A (XXI)). Sie sind mittlerweile ebenfalls vor nationalen und internationalen Gerichten einklagbar. Die Durchsetzungsmechanismen sind aber noch nicht so stark wie bei den Rechten der ersten Dimension (Weiß, 2012).

¹⁴ Zu nennen sind hier etwa das Recht auf Entwicklung (A/RES/41/128), das Recht auf Frieden (A/HRC/RES/32/28) und das Selbstbestimmungsrecht der Völker (A/RES/59/180). Das Recht auf Entwicklung hat bisher völkerrechtlich nur in die Afrikanische Charta der Menschenrechte und der Völker (115 (XVI)) Eingang gefunden und ist daher kaum einklagbar (Kämpf, 2012; Weiß, 2012).

¹⁵ Zivilgesellschaftliche Organisationen befassten sich schon recht früh mit menschenrechtlicher EZ. Insbesondere sind hierbei die kirchlichen Organisationen herauszustellen, die sich bereits in den 1970er- und 1980er-Jahren im Zuge schwerer Menschenrechtsverletzungen in den lateinamerikanischen Diktaturen engagierten (Krennerich, 2004). Menschenrechte spielen auch heute eine zentrale Rolle in der entwicklungspolitischen Arbeit von zivilgesellschaftlichen Organisationen, was sich zum Beispiel international in den Istanbul-Prinzipien für eine effektive EZ (CSO Partnership for Development Effectiveness, 2020) und darauf aufbauend an den VENRO-Leitlinien für entwicklungspolitische Projekt- und Programmarbeit zeigt (VENRO, 2019).

¹⁶ Ein weiterer wesentlicher Meilenstein der Wiener Konferenz war die Einigung darauf, dass Frauenrechte auch Menschenrechte sind.

ihrer Verpflichtungen zur Förderung der allseitigen Achtung, Einhaltung und Wahrung aller Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle Menschen“ (A/CONF.157/23, 12.7.1993). Die AEMR wurde hierdurch noch einmal ausdrücklich von allen anwesenden Staaten bestätigt, auch wenn sie schon in den Jahren zuvor durch die Ratifikation der Menschenrechtspakte Anerkennung fand.¹⁷ Zum anderen wurde im Abschlussdokument die Gleichwertigkeit aller Menschenrechte hervorgehoben: *„Alle Menschenrechte sind allgemeingültig, unteilbar, bedingen einander und bilden einen Sinnzusammenhang“* (A/CONF.157/23 (V), 12.7.1993). Dies bedeutete vor allem ein gleichberechtigtes Nebeneinander der bürgerlich-politischen und der wsk-Rechte. Darüber hinaus fand das Recht auf Entwicklung Einzug in die Abschlusserklärung und wurde von allen Unterzeichnenden bestätigt: *„Die Weltkonferenz bekennt sich zum Recht auf Entwicklung [...] als einem allgemeingültigen und unveräußerlichen Recht“* (A/CONF.157/23 (X), 12.7.1993). Neben ökonomischem Fortschritt wurde auch die Steigerung individuellen und gesellschaftlichen Wohlbefindens in den Fokus des Rechts auf Entwicklung gerückt.¹⁸

Ein weiterer für die Entwicklungspolitik bedeutsamer Aspekt ist die progressive Realisierung (*progressive realisation*) im Zusammenhang mit den wsk-Rechten. Sie ist im Sozialpakt (Art. 2, Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, ICESCR), in der Kinderrechtskonvention (RES 44/25 (XXIV/XXVIII)) und in der Behindertenrechtskonvention (VN-BRK Art. 4) verankert. Im Fokus steht hierbei die Verpflichtung von Staaten, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um die volle Verwirklichung der wsk-Rechte unter Ausschöpfung der zur Verfügung stehenden Mittel zu erreichen. Da jedoch die Verwirklichung von wsk-Rechten mit einem hohen Mitteleinsatz verbunden ist, sind viele Staaten insbesondere im globalen Süden nicht in der Lage, die wsk-Rechte sofort umfassend zu verwirklichen. Die progressive Realisierung soll dem Rechnung tragen und fordert stattdessen die schrittweise Umsetzung von Rechten. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die wsk-Rechte nicht schützenswert sind, solange einem Staat keine ausreichenden Ressourcen für ihre Umsetzung zur Verfügung stehen. Vielmehr wird Staaten damit eine unmittelbare Verpflichtung auferlegt, geeignete Schritte zur vollen Verwirklichung der wsk-Rechte zu unternehmen. Darüber hinaus muss jeder Staat auch bei der Umsetzung der wsk-Rechte – unabhängig von den ihm zur Verfügung stehenden Ressourcen – bestimmte Kernverpflichtungen (*minimum core obligations*) erfüllen. Ein Mangel an Ressourcen kann keine Untätigkeit oder einen unbegrenzten Aufschub von Maßnahmen zur Verwirklichung dieser Rechte rechtfertigen (OHCHR, 2008).

Des Weiteren wird in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung um Menschenrechte im Kontext der Entwicklungspolitik ein menschenrechtlich begründetes Gebot zur Entwicklungspolitik diskutiert (für eine Darstellung der Diskussion siehe Wagner, 2017). Begründet wird dies mit der extraterritorialen Gewährleistungspflicht und dem völkerrechtlichen Kooperationsgebot. Demnach sind entwicklungspolitische Maßnahmen nicht als bloße Wohltätigkeit oder moralische Pflicht zu verstehen. Vielmehr sollen Staaten, die dazu fähig sind, sich in jenen Ländern entwicklungspolitisch engagieren, in denen die nationalen Regierungen kein menschenrechtliches Mindestniveau gewährleisten können. Die dort lebende Bevölkerung habe aber als Rechteinhabende einen menschenrechtlich verbrieften Anspruch darauf. Folgt man dieser Argumentation, ergibt sich daraus die Notwendigkeit für Staaten, sich auch auf dem Gebiet anderer Staaten für

¹⁷ Dies ist relevant, da Menschenrechte zuvor nur von einer recht kleinen Gruppe von 54 Staaten anerkannt wurden, die die AEMR 1948 unterzeichnet hatten. Mit der Verankerung im Abschlussdokument der Wiener Menschenrechtskonferenz erweiterte sich dieser Kreis auf 171 Staaten.

¹⁸ Neben der konzeptionellen Kritik an Menschenrechten, die die kulturellrelativistische Perspektive wiedergibt, fußt das Recht auf Entwicklung auf einer Verteilungskritik. Dem globalen Norden wird vorgeworfen, seit langem übermäßig von ungerechten Handelsbeziehungen weltweit zu profitieren. Versuche des globalen Südens, eine neue Weltwirtschaftsordnung zu etablieren, starteten in den 1970er-Jahren, scheiterten aber recht schnell (Krennerich, 2004). Mit der Aufnahme des Rechts auf Entwicklung in die Afrikanische Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker von 1981 (Art. 22(2)) erreichte das Recht regional völkerrechtliche Verbindlichkeit. Seit 1986 ist es ebenfalls in einer VN-Resolution (A/RES/41/128) verbrieft. Aufgrund des Status einer Resolution der VN-Vollversammlung hat das Recht auf Entwicklung auf internationaler Ebene keinen rechtsverbindlichen Charakter und ist dem *Soft Law* zuzurechnen. Vor allem einige Industrienationen lehnen es weiterhin ab.

Menschenrechte einzusetzen. Bislang gibt es allerdings kaum politische oder rechtlich verbindliche Vorgaben, anhand derer sich eine genaue Zuordnung und Bemessung der aus den sozialen Menschenrechten abzuleitenden extraterritorialen Verpflichtungen vornehmen ließe (de Schutter et al., 2012; Kämpf und Winkler, 2012). In der Wissenschaft gibt es allerdings eine Diskussion zur Präzisierung und (quantitativen) Konkretisierung (de Schutter et al., 2012; Kaltenborn, 2015; Kämpf und Winkler, 2012; Khalfan, 2013; Vandenberghe, 2015; Vandenhoele, 2020). Die extraterritoriale Verpflichtung von Staaten zur Umsetzung von Menschenrechten ist allerdings umstritten. Konsens existiert lediglich darüber, dass Staaten menschenrechtliche Pflichten „primär für Vorgänge im eigenen Land tragen“ (Weber, 2009).¹⁹

Seit Mitte der 1990er-Jahre werden immer wieder Diskussionen geführt, in denen Menschenrechte grundsätzlich oder in Teilen in Frage gestellt werden. So wird aus einer kulturellrelativistischen Perspektive heraus beispielsweise argumentiert, dass Menschenrechte auf eine westlich-philosophische Tradition zurückgingen (zur Debatte siehe Huhle, 2011; Uvin, 2004).²⁰ Menschenrechten liege ein individualistisch geprägtes Menschenbild zu Grunde, das nicht in Einklang stehe mit Gesellschaften, in denen das Wohl des Kollektivs über dem des Individuums stehe. Dementsprechend könne es keinen universalen Rechtsstandard geben (Oyowe, 2014). Diese Perspektive spiegelt sich auch in der Diskussion um Fragen der (Un-)Vereinbarkeit konfuzianischer Werte und Demokratie in Asien wider (Zakaria und Yew, 1994).²¹ Dieser Argumentation wird entgegengehalten, dass regionale Ergänzungen des Menschenrechtsschutzsystems teilweise bereits kurz nach der AEMR verabschiedet worden waren. Inhaltlich folgen diese im Kern der AEMR, beinhalten darüber hinaus aber zusätzlich kulturelle und regionale Aspekte. Besonders zu nennen sind hier etwa das afrikanische Menschenrechtsschutzsystem, das interamerikanische Menschenrechtssystem und die Menschenrechtscharta des Verbandes Südostasiatischer Staaten (Association of Southeast Asian Nations, ASEAN) (Kirchmeier und Krennerich, 2015).

2.1.3 Ansätze (menschen-)rechtsbasierter EZ

Um dem Bedeutungszuwachs von Menschenrechten in der EZ gerecht zu werden, haben multilaterale Organisationen und Staaten seit Mitte der 1990er-Jahre vermehrt MRA zur Gestaltung von Entwicklungspolitik und EZ entwickelt.

MRA sind Ansätze, die auf verschiedenen Wegen Menschenrechte programmatisch in entwicklungspolitischen Vorhaben einer Organisation oder eines Staates verankern. Eine darüber hinausgehende einheitliche Definition von MRA existiert nicht. Es handelt sich vielmehr um eine Sammelbezeichnung für Ansätze, die sich in der Praxis in ihren Ausprägungen teils deutlich voneinander unterscheiden. Allerdings lassen sich einige Gemeinsamkeiten aller MRA identifizieren. Ihren Kern bildet die Auffassung, dass es eine Aufgabe von EZ ist, die Verwirklichung von *Basic Rights* (im Gegensatz zu *Basic Needs*) anzustrengen. Damit kann ein Perspektivwechsel einhergehen, der sich sprachlich unter anderem darin äußert, dass Staaten als menschenrechtliche Pflichtentragende und „Bedürftige“ oder „Zielgruppen“ als Rechteinhabende bezeichnet werden.

¹⁹ Das BMZ selbst verweist auf die Diskussion der extraterritorialen Verpflichtungen, positioniert sich jedoch hierbei nicht (BMZ, 2011).

²⁰ Die Wiederholung der Inhalte der AEMR in der Abschlusserklärung der Wiener Menschenrechtsweltkonferenz sollte dazu dienen, Perspektiven auf Menschenrechte zu vereinheitlichen und die Allgemeingültigkeit der Menschenrechte herauszustellen. Im gleichen Zuge sollte mit der Einbindung des Rechts auf Entwicklung in die Abschlusserklärung auch dem Anspruch des globalen Südens auf globale Verteilungsgerechtigkeit entsprochen werden. Beide Aspekte werden hingegen nach wie vor diskutiert (Hamm, 2003).

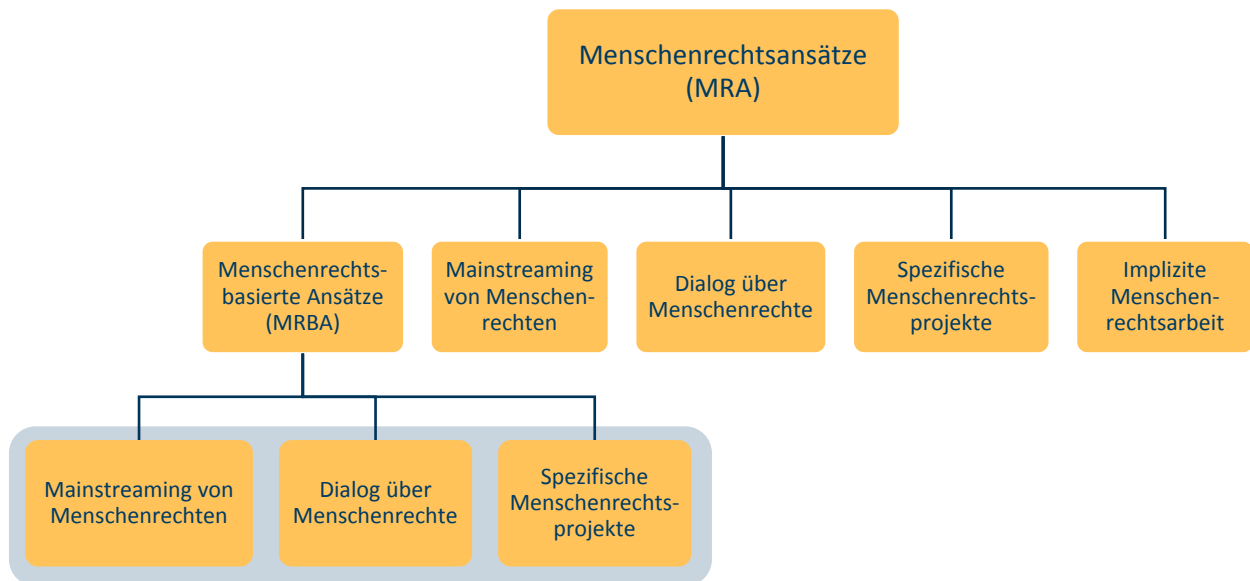
²¹ Eine weitere Kritik entspringt dem Postkolonialismus, der die Menschenrechte nicht per se ablehnt, aber die Erklärung von 1948 kritisch bewertet. Die ehemaligen Kolonien seien nicht an den Verhandlungen beteiligt gewesen und es bestehe ein Spannungsverhältnis zwischen der proklamierten universellen Gültigkeit der Menschenrechte und der Marginalisierung von Menschen aus dem globalen Süden während und nach der Kolonialzeit (Huhle, 2011; Martinsen, 2019). Ähnliches gilt für die feministische Kritik an den Menschenrechten, die ihre Ursprünge allerdings bereits im 18. und 19. Jahrhundert hat. Die Universalität der Menschenrechte wird hier aufgrund des Ausschlusses der privaten Sphäre im menschenrechtlichen Diskurs kritisiert (im Gegensatz zur öffentlichen Sphäre, die auch 1948 noch von Männern dominiert war). Beispielsweise werden menschenrechtsverletzende Staaten sanktioniert, jedoch selten Menschenrechtsverletzungen im häuslichen Umfeld thematisiert (Martinsen, 2019). Diese Kritik wurde schließlich in der Frauenrechtskonvention (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, CEDAW) von 1979 berücksichtigt.

Staaten – Entwicklungspartnern wie Partnerländern – wird hierin die Verpflichtung zugeschrieben, Menschenrechte zu schützen, zu achten und zu gewährleisten. EZ-Maßnahmen sollen sie unterstützen, Menschenrechte aktiv einfordern und Institutionen und Infrastruktur aufbauen zu können, die für die Einforderung von Menschenrechten notwendig sind. Hinsichtlich des Perspektivwechsels und der darin enthaltenen normativen Komponente formulierten Wissenschaftler*innen und Praktiker*innen die Annahme, dass MRA – aufgrund des systematischen Einbezugs von menschenrechtlichen Prinzipien in die entwicklungspolitische Arbeit – Wirkungen befördern, Nachhaltigkeit verbessern und die Rechenschaftsfunktion stärken können (Nelson und Dorsey, 2018). Neben dem Perspektivwechsel ist den meisten Ansätzen gemein, dass der Umsetzung menschenrechtlicher Prinzipien eine zentrale Bedeutung zugesprochen wird. Diese Prinzipien sollten auf der strategischen und operativen Ebene der EZ verankert sein.

Es entstanden Klassifizierungen von MRA, um den Unterschieden zwischen MRA gerecht zu werden (so zum Beispiel von Gauri und Gloppen, 2012; OECD und The World Bank, 2013). Laut OECD und Weltbank (2013) unterscheiden sich die meisten Ansätze vor allem in ihrer thematischen Schwerpunktsetzung. Die Ausgestaltung des MRA hänge von verschiedenen Faktoren ab und sei nicht immer trennscharf: *„Some approaches are driven by the donor’s human rights policies, whereas others are constrained by parameters of agency and mandates, capacity, or comparative advantage in the field. At times, agencies adopt different approaches in different areas or multiple approaches simultaneously; these delineations can also be blurred by overlapping nomenclatures”* (OECD und The World Bank, 2013, S. 23). Insgesamt unterscheiden OECD und Weltbank fünf Arten, wie Entwicklungspartner Menschenrechte in der EZ-Praxis verankern können (vgl. OECD und The World Bank, 2013):

- **Menschenrechtsbasierte Ansätze (MRBA):** Sie definieren die Verwirklichung von Menschenrechten als primäres Ziel der EZ. Im Fokus stehen die politischen Dimensionen von Armut sowie Machtdynamiken innerhalb einer Gesellschaft, die Exklusion und Diskriminierung zur Folge haben. Dies führt zu einem neuen Ansatz entwicklungspolitischer Arbeit, der einen institutionellen Wandel einfordert und Transformationsprozesse in Gang setzen soll. Um diese Ziele zu erreichen, werden im Rahmen von MRBA meist mehrere Instrumente angewandt: das Mainstreaming von Menschenrechten in Vorhaben, der entwicklungspolitische Dialog zu Menschenrechten sowie spezifische Menschenrechtsprojekte. Diese werden in einem mehrgleisigen Ansatz zusammengefasst.
- **Mainstreaming von Menschenrechten:** Darüber hinaus können Entwicklungspartner ihre Menschenrechtsarbeit auf Maßnahmen beschränken, die sicherstellen, dass Menschenrechte in sämtliche Bereiche und Prozesse von entwicklungspolitischen Vorhaben einbezogen werden. Dies betrifft sowohl die Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen (*do no harm*) als auch die Stärkung von Menschenrechten.
- **Dialog über Menschenrechte:** Zudem können Entwicklungspartner sich menschenrechtlich auf Dialoge in der Außen- und Entwicklungspolitik sowie teilweise auf menschenrechtliche Konditionalität fokussieren. So können sie bei erheblichen Menschenrechtsverletzungen Hilfsmodalitäten verändern und -volumina kürzen.
- **Spezifische Menschenrechtsprojekte:** Entwicklungspartner können lediglich Projekte oder Programme durchführen, die direkt auf die Verwirklichung bestimmter Rechte, auf die Stärkung der Wahrnehmung der Rechte bestimmter Gruppen oder auf die Unterstützung von Menschenrechtsorganisationen abzielen.
- **Implizite Menschenrechtsarbeit:** Schlussendlich gibt es Entwicklungspartner, die nicht explizit zu Menschenrechten arbeiten, sondern andere Beschreibungen wie Schutz oder Empowerment verwenden oder Bezüge zu Menschenrechten in Vorhaben im Bereich der guten Regierungsführung herstellen. Ziele, Inhalte und Ansätze können mit anderen expliziten Formen der Menschenrechtsarbeit in Verbindung gebracht werden, ohne sie durch explizite Nennung als menschenrechtliche Vorhaben zu kennzeichnen.

Abbildung 1 stellt eine schematische Darstellung dieser unterschiedlichen Ausprägungen von MRA dar.

Abbildung 1 Schematische Darstellung von Elementen von MRA

Quelle: Eigene Darstellung.

In der Praxis werden MRA eigenständig angewendet oder in unterschiedlicher Zusammenstellung kombiniert. Nur MRBA umfassen alle Ansätze vollumfänglich (mit Ausnahme der impliziten Menschenrechtsarbeit) und sind dementsprechend als Ansatz mit dem umfassendsten Bezug zu Menschenrechten in der EZ zu verstehen.

Das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (United Nations Children’s Fund, UNICEF) veröffentlichte 1998 einen der ersten MRA (OECD und The World Bank, 2013; UNICEF, 1998). Seither ist eine Vielzahl weiterer MRA entstanden (für eine Übersicht vgl. Kindornay et al., 2012; Nelson und Dorsey, 2018; OECD und The World Bank, 2013). MRA lassen sich grob in drei Generationen klassifizieren (OECD und The World Bank, 2013):

- Als erste Generation werden Ansätze bezeichnet, die zu Beginn des 21. Jahrhunderts entstanden. Sie nahmen eine Vorreiterrolle menschenrechtsbasierter EZ ein. Zu ihnen zählen die Ansätze von UNICEF, des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (United Nations Development Programme, UNDP) und des Vereinigten Königreichs.
- Als zweite Generation werden MRA bezeichnet, die zwischen 2005 und 2014 entwickelt wurden. Die meisten der aktuell gültigen MRA zählen hierzu. Hierunter ist neben dem deutschen Konzept auch das Konzept von Österreich zu nennen. Beide orientieren sich am *UN Common Understanding on a Human-Rights-Based Approach*²² und an den MDGs.
- Die Ansätze der dritten Generation wurden nach der Verabschiedung der Agenda 2030 entwickelt oder überarbeitet und beinhalten somit Bezüge zu den SDGs. In diese Kategorie fallen die Ansätze der Schweiz (DEZA, 2019) und Finnlands (MFA of Finland, 2015).

In der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit der Umsetzung von MRA in der EZ gibt es auch kritische Stimmen. Manche Autor*innen sprechen sich gegen das vollumfängliche Mainstreaming des Ansatzes in allen Vorhaben aus, da beispielsweise in ländlichen Gegenden mit niedriger Alphabetisierungsrate und

²² Das Dokument “The Human Rights Based Approach to Development Cooperation Towards a Common Understanding Among UN Agencies” wird im Folgenden als UN Common Understanding zitiert.

schwacher staatlicher Präsenz die Stärkung von Pflichtentragenden und die Partizipation von Rechteinhabenden wenig effektiv sei (Broberg und Sano, 2018). Auch wird kritisiert, dass prozessuale Rechte (zum Beispiel die Partizipation von Rechteinhabenden) im Vergleich zu materiellen Rechten (zum Beispiel das Recht auf Wohnen und Nahrung) deutlich stärker betont würden (Destrooper, 2016; Nelson und Dorsey, 2018). Des Weiteren wird auf Herausforderungen der querschnittlichen Integration hingewiesen, da diese die Planung von Vorhaben und die Priorisierung von Aktivitäten erschweren. Die starke Politisierung von MRA und das damit verbundene Empowerment von (marginalisierten) Gesellschaftsgruppen könne außerdem nicht-intendierte negative Wirkungen hervorrufen. Dementsprechend schlagen Broberg und Sano (2018) vor, MRA strategisch, beispielsweise kontextabhängig, einzusetzen und ihre Effektivität für die Armutsbekämpfung im Vergleich mit dem bedürfnisorientierten Ansatz (*needs-based approach*) systematisch zu untersuchen.

2.2 Das Menschenrechtskonzept des BMZ

2.2.1 Das Konzept und seine historische Genese

Der aktuelle MRA der deutschen EZ ist im BMZ-Konzept „Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik“ ausformuliert (BMZ, 2011a). Dieses Konzept ist verbindlich für die staatliche EZ und soll als Orientierungshilfe für entwicklungspolitisch aktive zivilgesellschaftliche Organisationen dienen. Es baut auf zwei Aktionsplänen auf, in denen ab 2004 erstmals ein dezidiertes MRA für die deutsche Entwicklungspolitik formuliert wurde (BMZ, 2004, 2008a).²³ Um die querschnittliche Berücksichtigung von menschenrechtlichen Standards und Prinzipien in allen Vorhaben der staatlichen EZ zu gewährleisten, veröffentlichte das BMZ 2013 einen Leitfaden, der das Konzept ergänzt (BMZ, 2013a). Darin hält das BMZ fest, dass „für die Erstellung von Programmvorschlüssen [...] die Prüfung der jeweils relevanten menschenrechtlichen Risiken und Wirkungen“ (BMZ, 2013a, S. 2) verbindlich sei. Dies umfasst die Prüfung von menschenrechtlichen Risiken und von unterschiedlichen Möglichkeiten, menschenrechtliche Ziele in Vorhaben umzusetzen.²⁴

Die Neuerungen des Konzepts gegenüber den vorausgegangenen Aktionsplänen bestehen vor allem darin, dass zum ersten Mal ein konsistenter und umfassender Überbau existiert, „unter dem die Rechte von Frauen, jungen Menschen, Menschen mit Behinderungen, indigenen Völkern und anderen diskriminierten Personengruppen in der EZ strategisch gefördert werden“ (BMZ, 2011a, S. 1). Darüber hinaus nennen das Konzept und der dazugehörige Leitfaden als Neuerungen die Verpflichtung der Durchführungsorganisationen, ihre Vorhaben auf menschenrechtliche Risiken und Wirkungen zu prüfen, sowie die Absicht, das menschenrechtliche Monitoring zu verbessern. Das Konzept formuliert den MRA somit expliziter und detaillierter als die Aktionspläne (Wagner, 2017).

Dem Konzept zufolge sind die Menschenrechte „Leitprinzip deutscher Entwicklungspolitik“ (BMZ, 2011a, S. 3). Den universellen Charakter von Menschenrechten und die extraterritorialen Pflichten Deutschlands, die durch die Ratifizierung der Menschenrechtsabkommen entstanden sind, erkennt das Konzept an. Daraus resultiert das übergeordnete Ziel der deutschen EZ, Partnerländer bei der Verwirklichung von Menschenrechten zu unterstützen (BMZ, 2011a). Um dieses Ziel zu erreichen, verfolgt die deutsche staatliche EZ einen MRA, der Menschenrechte als „maßgeblich für die Ziele, Programme und Vorgehensweisen der deutschen Entwicklungspolitik in der Zusammenarbeit in Partnerländern und auf internationaler Ebene“ (BMZ, 2011a, S. 3) erklärt. Dies zeigt sich in einem „konsequente[n] Bezug auf menschenrechtliche Pflichten, Standards, Interpretationen und Prinzipien“ in der Entwicklungspolitik sowie einem „Perspektivwechsel [...] : Staatliche Partner sind Pflichtenträger [...] . Aus bedürftigen Zielgruppen werden Rechtsinhaber“ (BMZ, 2011a, S. 7). Dementsprechend kann laut Definition von OECD und Weltbank (siehe Kapitel 2.1.3) der deutsche Ansatz als

²³ Auf den entwicklungspolitischen Aktionsplan für Menschenrechte aus dem Jahr 2004 folgte 2008 ein zweiter Plan (BMZ, 2008a).

²⁴ Dieser Leitfaden, den die Durchführungsorganisationen verbindlich umsetzen müssen, fand teilweise bereits Eingang in deren Prozesse, Verfahren und interne Vorgaben (z. B. GIZ, 2017; KfW-Entwicklungsbank, 2016).

MRBA bezeichnet werden: Menschenrechte werden als grundlegende und umfassende Elemente der Entwicklungspolitik definiert und der genannte Perspektivwechsel soll einen institutionellen Wandel anstoßen. Im Folgenden wird der deutsche Ansatz jedoch als MRA betitelt, da es sich dabei um eine übergeordnete Kategorie handelt.

Neben dem Menschenrechtskonzept und dem Leitfaden existiert eine Reihe von weiteren Strategiedokumenten, die einzelne Aspekte der menschenrechtlichen Arbeit der deutschen Entwicklungspolitik ausformulieren und sich aufeinander beziehen. So existieren zur Förderung einzelner strukturell benachteiligter Gruppen dezidierte Strategien beziehungsweise Aktionspläne: zur Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter (BMZ, 2014a, 2016a), von Menschen mit Behinderungen (BMZ, 2017a, 2019a) sowie von Kindern und Jugendlichen (BMZ, 2017a). Diese Dokumente beziehen sich ausdrücklich auf das Menschenrechtskonzept sowie auf das Leitbild Menschenrechte und formulieren dieses aus.

2.2.2 Handlungsfelder des Konzepts

Um den deutschen MRA umzusetzen, macht das Konzept „verbindliche, entscheidungsrelevante Vorgaben für die Gestaltung der deutschen Entwicklungspolitik“ (BMZ, 2011a, S. 4). Das Konzept formuliert einen dualen Ansatz (*twin track approach*), der die Basis für die Verankerung von Menschenrechten in allen Schwerpunkten und Sektoren der EZ bilden soll.²⁵ Dieser beinhaltet zwei Wirkungsstränge (*tracks*): die Förderung der systematischen querschnittlichen Integration von Menschenrechten in allen Sektoren der deutschen EZ sowie den Ausbau spezifischer Menschenrechtsvorhaben. Über diese beiden Wirkungsstränge soll der MRA in Partnerländern unmittelbar zum Aufbau effektiver und dauerhafter Institutionen und Strukturen des Menschenrechtsschutzes beitragen (BMZ, 2011a).

Den dualen Ansatz ergänzend können die Thematisierung von Menschenrechten im Politikdialog sowie der konditionale Einsatz von Mitteln der öffentlichen EZ (*Official Development Assistance*, ODA) als dritter Wirkungsstrang des MRA verstanden werden.²⁶ Zudem behandelt das Menschenrechtskonzept mit der Politikkohärenz einen vierten Wirkungsstrang, der im Konzept zwar als wichtiger Handlungsbereich formuliert wird, nicht aber als eigener Wirkungsstrang. Beiträge des BMZ zu einer erhöhten Kohärenz deutscher und internationaler Politiken mit menschenrechtlichen Standards und Prinzipien sollen indirekt zur Verwirklichung von Menschenrechten in Partnerländern beitragen.

Darüber hinaus beinhaltet das Menschenrechtskonzept 65 konkrete Maßnahmen zur Umsetzung des deutschen MRA. Diese wurden im Rahmen der Evaluierung zu zwölf Handlungsfeldern²⁷ zusammengefasst, die sich, wie in Abbildung 2 dargestellt, größtenteils den Wirkungssträngen zuordnen lassen.

²⁵ Dieser duale Ansatz (*twin track approach*) findet sich auch in anderen BMZ-Strategien für Querschnittsthemen. So folgt beispielsweise der Aktionsplan Inklusion in Hinblick auf Partnerländer einem solchen Ansatz (Schwedersky et al., 2017).

²⁶ Obwohl der Politikdialog in der Menschenrechtsstrategie nicht als eigener Wirkungsstrang beschrieben wird, kann der Dialog in Anlehnung an die Gender-Strategie des BMZ als eigener Wirkungsstrang verstanden werden (BMZ, 2014a). In dieser Strategie bildet ein *Three Pronged Approach* die Grundlage des Handelns.

²⁷ Die Handlungsfelder sind „Verfahren und Prozesse“, „Politikdialog“, „Konditionale Mittelvergabe“, „Querschnittsverankerung des MRA in Strategien“, „Spezifische Menschenrechtsvorhaben“, „Kohärenz im Partnerland“, „Querschnittsverankerung des MRA in Vorhaben“, „Strukturell benachteiligte Gruppen“, „Kohärenz in Deutschland“, „Kohärenz international“, „Monitoring des Konzepts“ und „Wissen und Wissensmanagement“. Die Zuordnung von Maßnahmen zu den Handlungsfeldern wurde durch Autor*innen der Menschenrechtsstrategie validiert. Die Zuordnung von Maßnahmen zu den Handlungsfeldern kann der Evaluierungsmatrix im Anhang des Berichts entnommen werden.

Abbildung 2 Zuordnung der Handlungsfelder des Menschenrechtskonzepts zu den Wirkungssträngen

Wirkungsstrang „Spezifische Menschenrechtsvorhaben“	<ul style="list-style-type: none"> • Handlungsfeld „Spezifische Menschenrechtsvorhaben“ • Handlungsfeld „Politikkohärenz im Partnerland“ • Teil des Handlungsfeldes „Strukturell benachteiligte Gruppen“ • Teil des Handlungsfeldes „Querschnittliche Verankerung in Strategien“
Wirkungsstrang „Querschnittliche Verankerung“	<ul style="list-style-type: none"> • Handlungsfeld „Querschnittliche Verankerung in Vorhaben“ • Teil des Handlungsfeldes „Strukturell benachteiligte Gruppen“
Wirkungsstrang „Politikdialog und Konditionalität“	<ul style="list-style-type: none"> • Handlungsfeld „Politikdialog“ • Handlungsfeld „Konditionale Mittelvergabe“
Wirkungsstrang „Nationale und internationale Politikkohärenz“	<ul style="list-style-type: none"> • Handlungsfeld „Kohärenz in Deutschland“ • Handlungsfeld „Kohärenz international“ • Teil des Handlungsfeldes „Querschnittliche Verankerung in Strategien“

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der im Menschenrechtskonzept genannten Handlungsfelder.

Die Zuordnung der Handlungsfelder zu den Wirkungssträngen kann wie folgt beschrieben werden:

- Spezifische Menschenrechtsvorhaben:** Dieser erste Wirkungsstrang bezieht sich auf die Stärkung von Partnern für die Umsetzung von Menschenrechten. Er wird primär in den Regionalreferaten des BMZ verantwortet und von den Durchführungsorganisationen umgesetzt. Darüber hinaus sind zivilgesellschaftliche Träger für die Gestaltung und Umsetzung dieser Vorhaben bedeutsam. Zwei Handlungsfelder des Konzepts sind diesem Wirkungsstrang zugeordnet. Den Kern bildet das Handlungsfeld „Spezifische Menschenrechtsvorhaben“. Maßnahmen in diesem Handlungsfeld sollen zu menschenrechtlicher Kompetenzentwicklung von Rechteinhabenden und Pflichtentragenden, der Förderung von Rechtsstaatlichkeit oder der Entwicklung von regionalen Netzwerken zum Menschenrechtsschutz beitragen. Darüber hinaus können diesem Wirkungsstrang auch Vorhaben zugeordnet werden, deren Hauptziel die Zusammenarbeit mit Gruppen ist, die von struktureller Benachteiligung betroffen sind (Teil des Handlungsfeldes „Strukturell benachteiligte Gruppen“). Die Grundlage für die Umsetzung des Wirkungsstranges ist die Verankerung von Menschenrechten in Länderstrategien (Teil des Handlungsfeldes „Querschnittliche Verankerung in Strategien“).
- Querschnittliche Verankerung von Menschenrechten:** Der zweite Wirkungsstrang bezieht sich auf die querschnittliche Verankerung menschenrechtlicher Standards und Prinzipien in Vorhaben der bilateralen EZ sowie in Projekten anderer Träger. Die Umsetzungsverantwortung hierfür liegt vornehmlich bei den staatlichen Durchführungsorganisationen. Kern dieses Wirkungsstranges bildet das Handlungsfeld „Querschnittliche Verankerung in Vorhaben“, laut dem menschenrechtliche Standards und Prinzipien querschnittlich in allen Vorhaben der deutschen EZ verankert werden sollen. Dadurch sollen Vorhaben unter anderem auch zur Kohärenz der Politiken von Partnerländern mit menschenrechtlichen Standards und Prinzipien beitragen (Handlungsfeld „Politikkohärenz im Partnerland“). Der Wirkungsstrang beinhaltet auch die querschnittliche Förderung jener Gruppen, die besonders von Benachteiligung betroffen sind (Teil des Handlungsfeldes „Strukturell benachteiligte Gruppen“). Hierunter fällt auch das Prinzip der freien, vorherigen und informierten Zustimmung von betroffenen Rechteinhabenden (*free prior and informed consent*), die ihre Lebensgrundlage betreffen, beispielsweise im Kontext der Errichtung von Naturschutzparks.

- **Politikdialog und Konditionalität:** Der dritte Wirkungsstrang bezieht sich auf den Dialog mit Partnerländern über die inhaltliche Ausgestaltung entwicklungspolitischer Kooperation sowie über die konditionale Vergabe von ODA-Leistungen. Die hauptsächliche Umsetzungsverantwortung hierfür liegt in den Regionalreferaten des BMZ.

Laut Menschenrechtskonzept sollen Menschenrechte hierbei einerseits im Politikdialog mit Partnern verankert werden (Handlungsfeld „Politikdialog“). Dialogformate sollen beispielsweise genutzt werden, um bürgerlich-politische oder wsk-Rechte zu thematisieren. Um einen sachbezogenen Dialog mit den Partnerländern über Menschenrechte und ihre Umsetzung zu ermöglichen, können Bezüge zu Empfehlungen aus dem Menschenrechtsschutzsystem hergestellt werden.

Andererseits sollen Mittel der staatlichen bilateralen EZ abhängig von der Menschenrechtssituation in den Partnerländern vergeben werden (Handlungsfeld „Konditionale Mittelvergabe“). Maßnahmen sind beispielsweise die Berücksichtigung der BMZ-internen Bewertung der Menschenrechtssituation bei der Planung und Implementierung von Vorhaben oder die Einstellung von Zahlungen bei schweren Menschenrechtsverletzungen. Somit umfasst das Handlungsfeld sowohl die Sanktionierung von Menschenrechtsverletzungen als auch die inhaltliche Ausgestaltung von Länderportfolios entsprechend der menschenrechtlichen Entwicklungen im Partnerland.

- **Nationale und internationale Politikkohärenz:** Der vierte Wirkungsstrang bezieht sich auf Beiträge des BMZ zu einer erhöhten Kohärenz nationaler und internationaler Politiken mit menschenrechtlichen Standards und Prinzipien. Er wird auf Leitungsebene festgelegt und auf Arbeitsebene hauptverantwortlich von Institutionen- und Sektorreferaten des BMZ und deren zugeordneten Einheiten – beispielsweise von Sektor- und Globalvorhaben der GIZ – umgesetzt.

Das Handlungsfeld „Kohärenz in Deutschland“ fasst Maßnahmen zusammen, die darauf abzielen, die deutsche Politik kohärent zu gestalten, sodass sie die menschenrechtlichen Standards und Prinzipien durchgehend und ressortübergreifend berücksichtigt. Darüber hinaus werden im Handlungsfeld „Internationale Kohärenz“ Maßnahmen formuliert, um internationale Politiken, die Auswirkungen auf Partnerländer der EZ haben, an menschenrechtlichen Standards und Prinzipien auszurichten. Ein Beispiel für solche Maßnahmen ist der Einsatz des BMZ dafür, dass Weltbank, OECD oder anderen Organisationen ihre Arbeit stärker an Menschenrechten ausrichten.

Darüber hinaus nennt das Konzept weitere Handlungsfelder, die nicht direkt einem der vier Wirkungsstränge zugeordnet werden können. So soll der MRA in Verfahren und Prozessen des BMZ und der Durchführungsorganisationen verankert werden (Handlungsfeld „Verfahren und Prozesse“), um die Basis für die Umsetzung der Wirkungsstränge in der Praxis zu gewährleisten. Dies umfasst Verfahren und Prozesse für alle Elemente der Programmierung bilateraler staatlicher Programme und ihrer Projekt- und Programmzyklen. Hierzu zählt beispielsweise die Weiterentwicklung geeigneter Verfahren zur menschenrechtlichen Risikofolgenabschätzung. Zugleich formuliert das Menschenrechtskonzept den Anspruch, dass menschenrechtliche Kompetenzen bei Mitarbeitenden des BMZ und der Durchführungsorganisationen aufgebaut und Lernerfahrungen systematisch aufbereitet werden (Handlungsfeld „Wissen und Wissensmanagement“). Beide Handlungsfelder sollen die Mitarbeitenden befähigen, die genannten Wirkungsstränge umzusetzen. Maßnahmen zur Zielerreichung sind unter anderem gezielte Schulungsmaßnahmen, die Sensibilisierung von Fachkräften für spezifische Themen und das Teilen von *Best-Practice*-Erfahrungen.

Abschließend soll mithilfe eines Monitoringsystems die Umsetzung des MRA systematisch überprüft werden (Handlungsfeld „Monitoring“). Dies kann die Grundlage für eine evidenzbasierte Steuerung der Umsetzung des MRA bilden. Beispielsweise soll überprüft werden, ob die Anzahl spezifischer Menschenrechtsvorhaben zugenommen hat. Konkret bedeutet dies, dass Menschenrechte im Politikdialog mit den Partnerländern, in allen Vorhaben sowie in nationalen und internationalen politischen Beiträgen querschnittlich verankert werden sollen. Darüber hinaus sollen spezifische Menschenrechtsvorhaben ergänzend eingesetzt werden. Dieser Anspruch, der mit der Umsetzung des MRA einhergeht, bildet die Ausgangsbasis für die empirische Überprüfung der Umsetzung des MRA im Rahmen dieser Evaluierung.

Das Menschenrechtskonzept sowie der darin ausformulierte MRA bilden darüber hinaus die normative Richtschnur der vorliegenden Evaluierung. Sie ist somit an den normativen Elementen des Menschenrechtskonzepts ausgerichtet. Damit geht auch die Verwendung von im Menschenrechtskonzept enthaltenen Begriffen beispielsweise hinsichtlich des menschenrechtlichen Perspektivwechsels einher.

3. EVALUIERUNGSFRAGEN UND METHODEN

3.1 Detaillierte Evaluierungsfragen

Die Evaluierungsfragen der vorliegenden Evaluierung richten sich an den gemeinsamen Evaluierungskriterien des BMZ und des DEval aus, die sich wiederum an den OECD-DAC-Evaluierungskriterien orientieren (BMZ, 2006a; BMZ et al., 2020; OECD, 1991, 2002, 2019a). Im Mittelpunkt steht die Untersuchung der inhaltlichen Relevanz des Menschenrechtskonzepts sowie seiner Umsetzung durch das BMZ und die Durchführungsorganisationen. Letztere kann als Voraussetzung für die Wirksamkeit des Konzepts verstanden werden. Dementsprechend decken die Evaluierungsfragen 1 bis 4 in Tabelle 1 die Evaluierungskriterien Relevanz und Effektivität ab.

Tabelle 1 Übersicht der Evaluierungsfragen

Kriterium	Evaluierungsfrage
Relevanz	1. Wie relevant ist das Menschenrechtskonzept im Vergleich zu Ansätzen anderer Entwicklungspartner und vor dem Hintergrund der Menschenrechtssituation weltweit?
	1.1. Wie relevant ist das Menschenrechtskonzept im Vergleich zu Ansätzen anderer bi- und multilateraler Entwicklungspartner?
	1.2. Wie relevant ist das Menschenrechtskonzept vor dem Hintergrund der aktuellen politischen und normativen Menschenrechtssituation weltweit?
Effektivität	2. Inwieweit existiert ein geteiltes Verständnis des Leitprinzips Menschenrechte im BMZ und wie handlungsleitend ist es?
	3. Inwieweit werden das Menschenrechtskonzept und die darin genannten Handlungsfelder vom BMZ und von den staatlichen Durchführungsorganisationen umgesetzt?
	4. Welche Faktoren beeinflussen die Umsetzung der Handlungsfelder des Menschenrechtskonzepts durch das BMZ und die staatlichen Durchführungsorganisationen?
	4.1. Welche Rolle spielen die übergreifende Koordinationsfunktion und die Steuerungsstruktur des BMZ-Fachreferats für die Umsetzung des Menschenrechtskonzepts?
	4.2. Welche Rolle spielen andere Faktoren für die Umsetzung des Menschenrechtskonzepts?

Evaluierungsfrage 1 untersucht, inwiefern das Konzept mit den aktuellen menschenrechtlichen Anforderungen seines Umfeldes übereinstimmt. Dies findet einerseits durch einen Vergleich mit den Menschenrechtskonzepten anderer bi- und multilateraler Entwicklungspartner statt. Andererseits werden die Inhalte des Menschenrechtskonzepts mit aktuellen menschenrechtlichen Herausforderungen in Partnerländern als auch mit den derzeitigen Weiterentwicklungen der normativen Vorgaben – insbesondere der VN und der Europäischen Union (EU)²⁸ – im Bereich der Menschenrechte in Beziehung gesetzt. Die Relevanz-Bewertung gibt an, inwiefern das Konzept menschenrechtlichen Anforderungen und Entwicklungen seines Umfeldes in Zielen und Handlungsvorgaben aufgreift. Dies schließt an das Vorgehen bei Strategieevaluierungen an, indem die

²⁸ Über den Abgleich zwischen den internationalen normativen Vorgaben und den Vorgaben des BMZ-Menschenrechtskonzepts lassen sich ebenfalls Bezüge zum Evaluierungskriterium Kohärenz herstellen. Da in der Normenhierarchie internationales Recht über nationalem Recht steht, werden die Vorgaben von VN und EU allerdings eher als Maßstab für eine Bewertung der Relevanz des BMZ-Menschenrechtskonzepts gesehen.

im Menschenrechtskonzept formulierten Ziele und Handlungsansätze als Instrument der Positionierung des BMZ in seinem Umfeld analysiert werden.

Evaluierungsfrage 2 betrifft das Menschenrechtsverständnis von Mitarbeitenden des BMZ. Dieses Verständnis bildet die Voraussetzung für die Beantwortung der Frage, inwiefern das im Menschenrechtskonzept formulierte Ziel, Menschenrechte als handlungsleitendes Prinzip der deutschen EZ zu etablieren, erreicht ist. Die Untersuchung, ob die BMZ-Mitarbeitenden das Leitprinzip als Perspektive teilen, nutzt das Vorgehen von Strategieevaluierungen (siehe Kapitel 3.2.1). Eine geteilte Perspektive trägt zur Etablierung des Menschenrechtskonzepts als Strategie bei.

Evaluierungsfrage 3 ist auf die Bewertung der Umsetzung des Menschenrechtskonzepts und seiner Handlungsfelder ausgerichtet und adressiert dementsprechend das Kriterium Effektivität. Außerdem lassen sich Bezüge zu dem Kriterium der Nachhaltigkeit herstellen, da die Umsetzung des Konzepts im gesamten Evaluierungszeitraum untersucht wird und somit die Evaluierungsergebnisse auch hinsichtlich des Kriteriums der Dauerhaftigkeit interpretiert werden können. Die Frage orientiert sich an Strategieevaluierungen, indem strategische Vorgaben aus dem Menschenrechtskonzept dem Stand ihrer tatsächlichen Umsetzung durch die verantwortlichen Akteure gegenübergestellt werden (siehe Kapitel 3.2.1). Die Grundlage für die Untersuchung bilden die Handlungsfelder im Verlauf des gesamten Evaluierungszeitraums (siehe Kapitel 2.2.2).

Evaluierungsfrage 4 legt einen Fokus auf Einflussfaktoren für die Umsetzung beziehungsweise Nichtumsetzung von Handlungsfeldern. Hierbei wird auch die Rolle des zuständigen BMZ-Fachreferats für die übergeordnete Koordination und Lenkung der Umsetzung des Konzepts durch andere Referate und die Durchführungsorganisationen untersucht. Durch die Beantwortung der Evaluierungsfrage 4.1 nach der übergeordneten Koordinationsfunktion des verantwortlichen Fachreferats ergeben sich Bezüge zur Frage der effizienten Struktur zur Umsetzung der Strategie und damit zum Effizienz-Kriterium.

Da der Fokus der vorliegenden Evaluierung auf der Passung und dem Umsetzungsstand des Menschenrechtskonzepts liegt, können nur eingeschränkt Aussagen in Bezug auf seine übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen (Evaluierungskriterium Impact) getroffen werden. Der zweite Teil der Evaluierung wird dies jedoch berücksichtigen. Darüber hinaus existieren Einschränkungen hinsichtlich des Kriteriums der Effizienz, da in diesem ersten Evaluierungsteil die Voraussetzungen für eine Effizienzanalyse des MRA aufgrund des fehlenden systematischen Monitorings nicht gegeben sind. Die vorliegende Evaluierung schafft mit Blick auf die Überprüfung des Umsetzungsstandes diese Voraussetzungen teilweise. Entsprechend weisen einzelne Fragen Bezüge zur Effizienz der Steuerungsstruktur auf (siehe Kapitel 5.3). Eine über diese Aspekte der Durchführungseffizienz hinausgehende Beurteilung der Maßnahmeneffizienz wird aufgrund der Komplexität und des normativen Charakters des MRA und der – auch damit zusammenhängenden – Schwierigkeiten bei der Quantifizierung nicht angestrebt.

Kasten 2 Bewertungsmaßstäbe

Zur Bewertung der Evaluierungskriterien Relevanz und Effektivität wurden die Bewertungsmaßstäbe des DEval in angepasster Form angewandt.²⁹ Dazu wurden die Evaluierungskriterien zunächst über die Definition von Bewertungsdimensionen für die Evaluierungsfragen 1 und 3 operationalisiert. Für jede Bewertungsdimension wurde zudem ein Anspruchsniveau festgelegt. Dies leitet sich zum einen aus dem entwicklungspolitischen und menschenrechtlichen Umfeld der deutschen EZ sowie den menschenrechtlichen Pflichten Deutschlands ab. Zum anderen gibt das Menschenrechtskonzept ein Anspruchsniveau durch die Festlegung von Handlungsfeldern und -zielen vor. Die Bewertungsdimensionen und Anspruchsniveaus

²⁹ Die Kategorie „übertrifft“ auf der Bewertungsskala des DEval-Maßstabs wird nicht angewandt, da es sich im Kontext der vorliegenden Evaluierung, deren Anspruchsniveau die menschenrechtlichen Standards und Prinzipien beziehungsweise das Menschenrechtskonzept darstellen, nicht operationalisieren lässt.

für die einzelnen Evaluierungsfragen werden am Anfang der Ergebniskapitel (siehe Kapitel 4 und 5) detailliert dargelegt.

Die Bewertung der Befunde aus der Datenerhebung im Verhältnis zum Anspruchsniveau erfolgte entlang einer festgelegten fünfstufigen Bewertungsskala für die einzelnen Evaluierungsfragen. Auf der Bewertungsskala kann der definierte Anspruch (1) erfüllt, (2) größtenteils erfüllt, (3) teilweise erfüllt, (4) kaum erfüllt oder (5) verfehlt sein. Daten- und Methodentriangulation (siehe Kapitel 3.2) stärken die Validität der Bewertungen beziehungsweise ermöglichen es, verschiedene Bewertungen der Relevanz und Effektivität des BMZ-Konzepts zu integrieren.

3.2 Methodisches Vorgehen

Die Evaluierung folgt übergreifenden Prinzipien, die als Grundlage für die Wahl des Evaluierungsdesigns und der jeweiligen Methoden dienen. Zunächst wird im Rahmen der Evaluierung versucht, Prinzipien einer menschenrechtsbasierten Evaluierung (MRBE) umzusetzen. Dem liegt die Auffassung zugrunde, dass das Evaluierungsteam im Kontext einer Menschenrechtsevaluierung selbst pflichtentragend ist und dementsprechend Menschenrechte achten, schützen und gewährleisten sollte (siehe hierzu den Exkurs in Kasten 2).

Darüber hinaus werden im Rahmen der Evaluierung die DEval-Standards für Evaluierungen eingehalten (DEval, 2018).³⁰ Die Standards Evaluierbarkeit und Genauigkeit werden durch die konsequente Umsetzung und Kombination von Methoden sowie Datentriangulation gewährleistet (Flick, 2011).³¹ Die Nützlichkeit der Evaluierungsergebnisse stellt die Zusammenarbeit mit der Referenzgruppe sicher, die sich überwiegend aus den intendierten Nutzer*innen der Evaluierungsergebnisse zusammensetzt.³² Zugleich ist die Beteiligung der Referenzgruppe rein konsultativ – die Unabhängigkeit der Evaluierung bleibt an jeder Stelle gewahrt.³³ Durch die Berücksichtigung der Themenschwerpunkte des DEval gewährleistet die Evaluierung den Standard der Vergleichbarkeit, da die Evaluierungsergebnisse auf übergeordneter Ebene und im Zusammenspiel mit den Ergebnissen anderer DEval-Evaluierungen nutzbar gemacht werden.

3.2.1 Design

Das Design der vorliegenden Evaluierung ist an dem methodischen Vorgehen von Strategieevaluierungen ausgerichtet, da das Menschenrechtskonzept die Strategie des BMZ zur Förderung von Menschenrechten in Partnerländern darstellt. Das Konzept spiegelt vier der von Henry Mintzberg (1987) als konstitutiv definierten Elemente einer Strategie wider.³⁴ Diese Elemente konzeptualisieren die Funktionen einer Strategie als

³⁰ Diese umfassen die Einzelstandards (1) Nützlichkeit, (2) Evaluierbarkeit, (3) Fairness, Unabhängigkeit und Integrität, (4) Genauigkeit, Wissenschaftlichkeit und Nachvollziehbarkeit sowie (5) Vergleichbarkeit.

³¹ Für jede Evaluierungsfrage werden – soweit möglich – unterschiedliche Datenquellen herangezogen, sodass die Ergebnisse einzelner Quellen miteinander abgeglichen werden können. Dadurch erhöht sich die Zuverlässigkeit und Gültigkeit der empirischen Ergebnisse. Zudem geht die Evaluierung im Sinne eines *Mixed-Method-Designs* methodenintegrativ vor, indem qualitative und quantitative Methoden miteinander kombiniert werden (Mertens, 2017).

³² Die meisten DEval-Evaluierungen werden von Referenzgruppen begleitet, die unter anderem zur Nützlichkeit der Evaluierungsergebnisse beitragen sollen. Siehe hierzu: https://www.deval.org/files/content/Dateien/Methoden_Standards/RG-Modell%20DEval_FINAL_Layout.pdf, abgerufen am 28.10.2020.

³³ Darüber hinaus wurde vor Beginn der Evaluierung eine Stakeholderanalyse durchgeführt und eine eigene Wirkungslogik für die Evaluierung erstellt. Ergänzend wurden ausführliche Klärungsgespräche mit Vertreter*innen des BMZ sowie staatlicher und zivilgesellschaftlicher Organisationen geführt. Die Inhalte dieser Gespräche wurden bei Entscheidungen über Evaluierungsgegenstände und -fragen berücksichtigt.

³⁴ Diese Konzeptualisierung nimmt Bezug auf Henry Mintzberg (1987), da sie im Zusammenhang mit Strategieevaluierungen bereits Anwendung gefunden hat (Patton und Patrizi, 2010). Mintzberg (1987) definiert Strategien als *Plan* (Absichtserklärung), *Ploy* (Täuschung), *Pattern* (Handlungsmuster), *Perspective* (geteiltes Verständnis) und *Position* (Positionierung). Diese fünf Definitionen oder Elemente schließen sich nicht gegenseitig aus, sondern erfüllen unterschiedliche Funktionen. Die Konzeptualisierung der Strategie als *Ploy* (Täuschung) wird in dieser Evaluierung nicht explizit untersucht, da sie kein zentrales Erkenntnisinteresse widerspiegelt.

- **Absicht:** Im Rahmen einer Strategie werden zunächst kohärente Ziele einer Organisation definiert sowie Wege identifiziert, wie diese Ziele umgesetzt werden können. Dies dient auch der Vermeidung von Zielkonflikten. Da das Menschenrechtskonzept den Anspruch formuliert, den MRA der deutschen EZ einerseits zu definieren und andererseits „verbindliche, entscheidungsrelevante Vorgaben“ (BMZ, 2011a, S. 4) für Institutionen der staatlichen EZ zu machen, stellt es eine strategische Absichtserklärung dar.
- **Handlungsmuster:** Eine Strategie beinhaltet ein über Zeit, Akteure und Raum möglichst konsistentes Handlungsmuster für eine Organisation. Indem das Menschenrechtskonzept die spezifische Förderung, die querschnittliche Verankerung sowie die Thematisierung von Menschenrechten im Politikdialog und die Kohärenz mit menschenrechtlichen Standards und Prinzipien vorschreibt, bildet es für die Akteure der deutschen EZ die Grundlage für ein konsistent und kohärent an Menschenrechten ausgerichtetes Handeln.
- **Instrument zur Positionierung:** Eine Strategie ist auch ein Instrument zur Positionierung einer Organisation in ihrem Umfeld. Hierbei handelt es sich – aus strategischen Überlegungen heraus – um die bewusste Definition einer Position, die beispielsweise dazu genutzt werden kann, die Nische einer Organisation im Sinne eines Alleinstellungsmerkmals festzulegen. Das Menschenrechtskonzept dient explizit der „Positionierung der deutschen Entwicklungspolitik in der internationalen Diskussion und Erarbeitung [von] [...] Beiträge[n] zur multilateralen Kooperation bzw. europäischen EZ“ (BMZ, 2011a, S. 4).
- **geteilte Perspektive:** Zudem ist eine Strategie eine innerhalb einer Organisation geteilte Perspektive, Vision oder Denkhaltung. Während die Strategie als Absicht das konzeptuelle Verständnis einer Organisation als Ganzes beschreibt, legt die Strategie als geteilte Perspektive den Fokus auf alle Mitarbeitenden und ihr Verständnis der konzeptuellen Grundlagen. Menschenrechte, die explizit als „Leitprinzip deutscher Entwicklungspolitik“ (BMZ, 2011a, S. 3) benannt werden, bilden diese konzeptuelle Grundlage. Das Leitprinzip soll dann beispielsweise durch „gezielte Fortbildungsmaßnahmen für Fachkräfte in Durchführungsorganisationen und von BMZ-Personal“ (BMZ, 2011a, S. 21) sowie BMZ-interne Vorgaben und Leitfäden vermittelt werden.

Bei der Evaluierung von Strategien muss grundsätzlich zwischen intendierter und realisierter Strategie unterschieden werden: Während die intendierte Strategie Inhalte und organisationale Handlungsabsichten festlegt, bezeichnet die realisierte Strategie Aspekte ihrer tatsächlichen Umsetzung. Intendierte und realisierte Strategien können voneinander abweichen, beispielsweise dadurch, dass Mitarbeitende der Organisation ein anderes Verständnis der strategischen Vorgaben haben und entsprechend anders handeln als die Strategie es ursprünglich vorsieht. Erst wenn die Absichtserklärung in ein Handlungsmuster übergeht, wird die intendierte Strategie zur realisierten Strategie (Patton und Patrizi, 2010). Abweichungen sind problematisch, da Strategien verfahrensrechtlich verbindliche Elemente enthalten (Joyce, 2017).

Eine Strategieevaluierung untersucht die intendierte und die realisierte Strategie (Patrizi, 2010; Patton und Patrizi, 2010). Die vorliegende Evaluierung geht davon aus, dass geplante, formell festgehaltene Strategien mehr als nur den Nachweis einer Strategie darstellen, sondern auch die intendierten Ziele, die Vision und die Position einer Organisation umfassen. Diese intendierte Strategie bildet die Ausgangsbasis für Transparenz und Rechenschaft über das Handeln staatlicher Organisationen und deren Ziele (Joyce, 2017).

Der empirische Abgleich zwischen intendierter und realisierter Strategie und die Identifikation und Erklärung von Unterschieden zwischen beiden ermöglichen es, Wege zur Weiterentwicklung von Strategien und ihrer Umsetzung zu finden. Dementsprechend legt die vorliegende Evaluierung neben der Rechenschaftslegung auch einen starken Fokus auf die Lernfunktion (siehe Kapitel 1.2).

Kasten 3 Exkurs: Menschenrechtsbasierte Evaluierung

Menschenrechtliche Prinzipien und Standards lassen sich sowohl auf Entwicklungsvorhaben als auch auf Evaluierungen anwenden. Somit bilden Menschenrechte in der vorliegenden Evaluierung nicht nur den inhaltlichen Schwerpunkt, sondern werden auch im Zuge der Umsetzung der Evaluierung berücksichtigt. So ist die Herangehensweise dieser Evaluierung daran ausgerichtet, die Umsetzung menschenrechtlicher Prinzipien und Standards möglichst kontinuierlich während des gesamten Evaluierungsprozesses zu gewährleisten. Folgende Maßnahmen wurden im Rahmen des ersten Teils der Evaluierung umgesetzt:

Transparenz und Rechenschaftspflicht: Der vorliegende erste Teil der Evaluierung verfolgt das übergeordnete Ziel, ein Rechenschaftsverhältnis zwischen deutscher staatlicher EZ und Rechteinhabenden im In- und Ausland herzustellen. Dies ist insbesondere für jene Zielgruppen relevant, die Rechenschaft zwar einfordern, sie aber nicht selbst herstellen können. Dieser Aspekt wird unter anderem durch die Auswahl der Evaluierungsfragen umgesetzt. Sowohl die kritische Beantwortung von Fragen nach der Relevanz des deutschen MRA als auch nach seiner Umsetzung sind für die Rechenschaftslegung bedeutsam. Auch bei der Festlegung von Datenerhebungs- und Datenanalysemethoden spielen Transparenz und Rechenschaftspflicht eine Rolle. So wurde unter anderem eine Befragung aller akkreditierten nationalen Menschenrechtsinstitutionen aus Ländern des globalen Südens durchgeführt. Diese Institutionen genießen hohe Glaubwürdigkeit und verfügen über die notwendigen Kenntnisse, um die menschenrechtliche Situation in Partnerländern und die Arbeit von Entwicklungspartnern zu beleuchten. Darüber hinaus wurde durch die Veröffentlichung des Evaluierungsberichts Transparenz darüber geschaffen, was die deutsche EZ bisher hinsichtlich ihrer menschenrechtlichen Arbeit geleistet hat. Beide Berichtsteile der Evaluierung werden in deutscher und englischer Sprache veröffentlicht und sind barrierefrei. Zudem werden die Zusammenfassungen der Berichte in leichte Sprache übersetzt. Dies generiert überprüfbare Einblicke in die Arbeit des BMZ und der Durchführungsorganisationen.

Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung: Das DEval-Referenzgruppenmodell trägt zur Sicherstellung von Chancengleichheit bei. Alle Mitglieder von Referenzgruppen haben die gleichen Möglichkeiten, ihre Meinung über die Evaluierung zu äußern. Die Referenzgruppe der vorliegenden Evaluierung war besonders breit zusammengesetzt. Es nahmen eine Vielzahl von Vertreter*innen zivilgesellschaftlicher Organisationen und Verbände teil.³⁵ Nichtdiskriminierung wird im Rahmen dieser Evaluierung ausdrücklich auch im Sinne der Barrierefreiheit verstanden. Da dies für den ersten Evaluierungsteil vor allem durch die Aufbereitung von Ergebnissen gewährleistet wurde, lag ein besonderes Augenmerk auf der Veröffentlichung barrierefreier Dokumente.

Partizipation und Empowerment: Partizipation und Empowerment von Stakeholdern – insbesondere die Einbindung von strukturell benachteiligten Rechteinhabenden – ist ein wesentliches Element von MRBE (UNEG, 2014). Die durchgängige und repräsentative Partizipation von Stakeholdern in allen Phasen des vorliegenden ersten Evaluierungsteils stellt dabei aufgrund des auf Deutschland ausgerichteten Untersuchungsgegenstandes eine Herausforderung dar. Partizipative Elemente wurden aber beispielsweise durch die Online-Befragung der NMRI umgesetzt. Das Evaluierungsteam versuchte darüber hinaus, auch zivilgesellschaftliche Organisationen aus Partnerländern in der Online-Befragung zu berücksichtigen und stand dazu mit Referenzgruppenmitgliedern im Austausch. Allerdings konnte keine ausreichend repräsentative und zu den NMRI vergleichbare Grundgesamtheit erschlossen werden, weswegen von dem Vorhaben abgesehen wurde. Eine Partizipation von Stakeholdern aus Ländern des globalen Südens kann im Rahmen des Referenzgruppen-Modells nicht gewährleistet werden.

³⁵ Einige EZ-Akteure wie private Unternehmen, andere in Partnerländern tätige Ressorts und Vertreter*innen aus den Partnerländern konnten allerdings nicht in die Referenzgruppe aufgenommen werden.

3.2.2 Methoden

Um die in Kapitel 3.1. genannten Evaluierungsfragen zu beantworten, wurden die folgenden Datenerhebungs- und Analysemethoden verwendet:

- Die Beantwortung von Evaluierungsfrage 1 (Relevanz des Konzepts im internationalen Kontext) beruhte auf Analysen von Strategien anderer OECD-DAC-Entwicklungspartner, Dokumenten zur Menschenrechtssituation weltweit sowie länderübergreifend vergleichbaren quantitativen Menschenrechtsindizes. Neben den Dokumenten und Indizes lieferte zudem eine Online-Befragung nationaler Menschenrechtsinstitutionen (NMRI) im globalen Süden relevante Informationen.
- Evaluierungsfragen 2 und 4 (Erfassung der Existenz einer geteilten Perspektive und der Gründe für die Umsetzung oder Nichtumsetzung des Menschenrechtskonzepts) wurden auf der Basis von Daten aus qualitativen Einzelinterviews und Gruppendiskussionen mit den für die Umsetzung des Menschenrechtskonzepts verantwortlichen Akteuren beantwortet.
- Die zur Beantwortung von Evaluierungsfrage 3 (Erfassung des Umsetzungsstandes des Menschenrechtskonzepts) eingesetzten Methoden variierten je nach Handlungsfeld. Eine detaillierte Übersicht über die Methoden kann einleitend den jeweiligen Unterkapiteln für die Handlungsfelder im Ergebnisteil des Berichts (Kapitel 5.2.1 bis 5.2.12) entnommen werden.³⁶ Folgende Methoden wurden genutzt:
 - Kodierung von leitfadengestützten, semistrukturierten Einzel- und Kleingruppeninterviews sowie Gruppendiskussionen,
 - Dokumentenanalysen,
 - Online-Befragung von nationalen Menschenrechtsinstitutionen (NMRI),
 - Quantitative und qualitative Inhaltsanalyse von Planungsdokumenten für bilaterale EZ-Vorhaben und
 - Portfolio- und Allokationsanalysen auf der Basis von Sekundärdaten.

Der Online-Anhang zum Bericht enthält eine detaillierte Beschreibung der aufgelisteten Methoden.

3.2.3 Reflexion des methodischen Vorgehens

Der vorliegende erste Teil der Evaluierung untersucht das Menschenrechtskonzept des BMZ und dessen Umsetzung in der gesamten deutschen EZ. Wirkungsaspekte des Konzepts spiegeln sich hierbei vor allem in der Bewertung des Umsetzungsstands wider. Sie wurden überwiegend auf der Output-Ebene, teilweise auch auf der Input-Ebene analysiert. Dadurch wurde eine begrenzte Aussagekraft dieses Teils der Evaluierung über die Wirksamkeit des Menschenrechtskonzepts in den Partnerländern (im Sinne von *Outcomes* und *Impact*) bewusst in Kauf genommen. Diese Schwerpunktsetzung ermöglichte, dass bereits zu einem frühen Zeitpunkt während der Evaluierung Ergebnisse über die Relevanz und Effektivität des Menschenrechtskonzepts vorlagen, die für dessen Weiterentwicklung im BMZ genutzt werden sollten.³⁷ Um die Wirkungen des Menschenrechtskonzepts in seiner Tiefe bis hin zur Zielgruppenebene im Partnerland zu untersuchen, wurde ein anschließender zweiter Evaluierungsteil eingeplant.

Das methodische Vorgehen der Evaluierung beruhte unter anderem auf qualitativen Interviews mit für die Umsetzung des Menschenrechtskonzepts verantwortlichen Akteure, da die Handlungsfelder und Maßnahmen zur Umsetzung bisher nicht im Rahmen eines Monitoringsystems operationalisiert und systematisch erfasst wurden. Eine einheitliche Vorgehensweise bei der Durchführung der Interviews sollte gewährleisten, dass Aussagen über Handlungsfelder hinweg vergleichbar sind. In Bezug auf einzelne Handlungsfelder wurden die Interviews durch spezifische Methoden ergänzt. Dies ermöglichte die Triangulierung der Befunde aus

³⁶ Die Evaluierungsmatrix im Anhang (Kapitel 8) enthält ebenfalls eine Auflistung der Methoden nach Evaluierungsfragen und Handlungsfeldern.

³⁷ Im Rahmen der aktuellen BMZ-Reform „BMZ 2030“ wurde die Entscheidung, das Menschenrechtskonzept noch im Jahr 2020 zu aktualisieren, revidiert. Anstelle der Aktualisierung wird ein Strategiepapier (Leistungsprofil) für die Förderung von Menschenrechten in der EZ erstellt werden. Der Strategieprozess ist bis auf weiteres nach hinten verschoben.

den Interviews mit Erkenntnissen, die mit anderen Methoden gewonnen worden waren. Um dem Anspruch einer MRBE gerecht zu werden, sollte zusätzlich die Sicht von Rechteinhabenden in Partnerländern für die Bewertung der Relevanz und Umsetzung des Menschenrechtskonzepts Berücksichtigung finden.

Trotz der Vorteile des gewählten methodischen Vorgehens ergaben sich Herausforderungen in Hinblick auf die genutzten Methoden sowie den Kontext der Evaluierung. Für die methodischen Herausforderungen wurden folgende Lösungen gefunden:

- Gruppendiskussionen waren nicht wie vorgesehen für alle Handlungsfelder, in denen eine Vielzahl von Personen und Organisationseinheiten für die Umsetzung des MRA verantwortlich sind, möglich. So konnten Vertreter*innen von Sektorreferaten aufgrund eingeschränkter Rückmeldungen nicht kriterienbasiert ausgewählt und zu Gruppendiskussionen eingeladen werden. Dies wirkte sich auf die Aussagekraft der Interviews aus, da die Analyseergebnisse somit nur eingeschränkt verallgemeinerbar sind. Dieser Problematik wurde teilweise über die Triangulierung mit den Ergebnissen anderer Methoden begegnet, beispielsweise mit den aus Dokumentenanalysen zur Untersuchung der sektoralen Querschnittsverankerung gewonnenen Erkenntnissen.
- Die Untersuchung von Menschenrechten auf Vorhabensebene wurde durch das fehlende systematische Monitoring erschwert.³⁸ Die Portfolioanalyse orientierte sich deshalb an menschenrechtsrelevanten *Purpose Codes*, die im *Creditor Reporting System* (CRS) hinterlegt sind, um spezifische Vorhaben zu erfassen. Allerdings war durch die Beschränkung auf menschenrechtsrelevante *Purpose Codes* nicht auszuschließen, dass vereinzelt menschenrechtsspezifische Vorhaben, die mit anderen *Purpose Codes* versehen sind, nicht erfasst wurden. Da *Purpose Codes* nur den sektoralen Fokus eines Vorhabens angeben, bestand darüber hinaus das Risiko, dass kleinere menschenrechtsspezifische Aktivitäten innerhalb eines Vorhabens nicht erfasst wurden. Um dem entgegenzuwirken, wurden Vorhabensbeschreibungen nach relevanten Informationen durchsucht.
- Auch bei der Untersuchung der Querschnittsverankerung menschenrechtlicher Standards und Prinzipien in Vorhaben konnte nicht auf Monitoringdaten zurückgegriffen werden. Die Umsetzung der Querschnittsverankerung wurde deshalb mithilfe einer Inhaltsanalyse von Planungsdokumenten bilateraler EZ-Vorhaben untersucht. Im Gegensatz zur Nutzung quantitativer Indikatoren aus einer Monitoringdatenbank hatte dies den Vorteil, dass auch Aussagen über die substanziellen Elemente der Querschnittsverankerung und ihre Qualität getroffen werden konnten. Um verallgemeinerbare Aussagen über die Querschnittsverankerung im Untersuchungszeitraum zu treffen, musste allerdings eine große Stichprobe der Dokumente analysiert werden. Hieraus ergaben sich zwei Herausforderungen: Zum einen existierten Schwierigkeiten, die Grundgesamtheit der Vorhaben zu erfassen, für die vergleichbare Planungsdokumente vorlagen. Dies erschwerte die Stichprobenziehung und die Anfrage von in der Stichprobe beinhalteten Dokumenten. Zum anderen konnte die große Menge an textuellen Daten nicht ausschließlich qualitativ durch das Kodierer*innenteam ausgewertet werden. Dieser Herausforderung wurde durch die Anwendung einer computergestützten Methode begegnet, die auf der qualitativen Handkodierung durch das Kodierer*innenteam aufbaute. Dies ermöglichte eine Methodentriangulation innerhalb des Verfahrens selbst: Im Sinne des *Machine Learning* wurden qualitative und quantitative Ansätze der Inhaltsanalyse vereint, da der Quantifizierung der Querschnittsverankerung in einer großen Textmenge eine qualitative Bewertung des einzelnen Dokuments vorausgeht (Niekler, 2018; Niekler und Wencker, 2019).

³⁸ Zwar ist in den verfügbaren Projektdatenbanken ein Feld „MR“ für die Erfassung von Menschenrechten als Querschnittsthema vorgesehen. Diese Information konnte jedoch nicht genutzt werden, da nur für einen kleinen Teil des Untersuchungszeitraums (2019 bis 2020) und Untersuchungsgegenstands Daten vorlagen (für circa 97 Prozent der Vorhaben wurde das Feld in der Projektdatenbank nicht befüllt). Des Weiteren soll das Feld „MR“ die Querschnittsverankerung von Menschenrechten in einem Vorhaben abbilden, aber nicht spezifische Menschenrechtsvorhaben erfassen.

Des Weiteren ist die computergestützte Kodierung weder durch menschliche Wahrnehmungen wie subjektive Interpretationen oder inkonsistentes Verhalten noch durch Fehler beim Kodieren von Texten verzerrt (Greene et al., 2019).³⁹ Dadurch ist sie replizierbar und über Dokumente hinweg intersubjektiv nachvollziehbar.

Eine zentrale Herausforderung im Design von Strategieevaluierungen ist die Umsetzung eines MRBE-Ansatzes. Vertretungsstrukturen von Rechteinhabenden aus dem globalen Süden wurden in dieser Evaluierung nicht berücksichtigt, da keine untereinander vergleichbaren Organisationen identifiziert werden konnten, die im Sinne des Erkenntnisinteresses der Evaluierung eine übergreifende Sicht auf die Menschenrechtssituation und auf die deutsche EZ einnehmen können und nicht nur bestimmte Partikularinteressen vertreten. Allerdings führte das Evaluierungsteam eine Online-Befragung unter NMRI im globalen Süden durch. Als Mittlerorganisationen zwischen dem Staat und der Zivilgesellschaft können sie glaubwürdige, differenzierte Aussagen über die Menschenrechtssituation in ihrem Land treffen und Problemfelder thematisieren, ohne Partikularinteressen innerhalb der Regierung oder der Zivilgesellschaft zu vertreten.

Die Evaluierung fand im Kontext des Ausbruchs der Covid-19-Pandemie in Deutschland zu Beginn des Jahres 2020 statt. Die Ausbreitung der Pandemie und ihre Folgen erforderten kleinere Anpassungen der methodischen Vorgehensweise. Durch die Fokussierung der Datenerhebung auf Deutschland und die hohe Zahl der Schreibtischstudienelemente wurden jedoch keine grundlegenden Veränderungen im Evaluierungsdesign notwendig. Während Sekundärdaten- und Dokumentenanalysen ohne Einschränkungen umgesetzt werden konnten, musste der Modus der qualitativen Interviews angepasst werden. Geplante *Face-to-Face*-Interviews wurden teilweise virtuell oder telefonisch durchgeführt.

³⁹ Dies zeigte sich in einem Vergleich der Interkoderreliabilität von zwei menschlichen Kodierer*innen und zwischen der menschlichen Kodierung und der des genutzten Computerprogramms. Krippendorffs alpha-Werte sind durchschnittlich höher für den Vergleich zwischen computergestützter und manueller Kodierung als für zwei menschliche Kodierer*innen untereinander. Dies deutet darauf hin, dass die Reliabilität der computergestützten Kodierung (und damit die Konsistenz über Planungsdokumente hinweg) höher ist als die der menschlichen Kodierung.

4. ERGEBNISSE 1: RELEVANZ DES MENSCHENRECHTS- KONZEPTS

4.1 Relevanz des Konzepts vor dem Hintergrund der Ansätze anderer Entwicklungspartner

Evaluierungsfrage 1.1: Wie relevant ist das Menschenrechtskonzept im Vergleich zu Ansätzen anderer bi- und multilateraler Entwicklungspartner?

Methoden: Zur Klärung dieser Frage wurden folgende Methoden herangezogen:

- **Dokumentenanalyse:** Die Untersuchung basierte auf einer Dokumentenanalyse, in der ein breites Spektrum von MRA bilateraler sowie multilateraler Entwicklungspartner⁴⁰ berücksichtigt wurde. Dabei wurden sowohl Ansätze jener Länder untersucht, die wie Deutschland über ein ausformuliertes Menschenrechtskonzept verfügen, als auch solcher Länder, die nur eine grobe Ausrichtung ihrer Politik entlang von Menschenrechten festlegen. In einem weiteren Analyseschritt wurden nur MRA berücksichtigt, da diese einen inhaltlichen Vergleich mit dem deutschen Ansatz ermöglichen. Auf Grundlage der Inhalte des BMZ-Konzepts wurden folgende Kriterien für die Bewertung herangezogen: Format, Reichweite und Verbindlichkeit, normative Grundlagen, inhaltliche Schwerpunkte sowie Instrumente zur Zielerreichung. Ansätze multilateraler Entwicklungspartner wurden nicht in die Bewertung der Relevanz aufgenommen, da sie sich aufgrund ihrer institutionell-thematischen Verortung grundsätzlich von Ansätzen der bilateralen EZ unterscheiden.
- **NMRI-Befragung:** Neben der Dokumentenanalyse trugen die Ergebnisse der Online-Befragung von NMRI zur Beantwortung der Evaluierungsfrage bei. Insbesondere jene Fragen, die sich auf die internationale Entwicklungspartnergemeinschaft und im Speziellen mit Deutschland als Entwicklungsakteur im menschenrechtlichen Kontext beziehen, gingen in die Bewertung der Relevanz ein.

Die Relevanz des BMZ-Konzepts wurde bewertet, indem es mit den Befunden zu den MRA anderer Entwicklungspartner aus der Dokumentenanalyse und der Befragung verglichen wurde. Da es keinen einheitlichen Qualitätsstandard für die Bewertung von MRA gibt, wurden die Bewertungsdimensionen und das dazugehörige Anspruchsniveau induktiv aus der Analyse abgeleitet. Die Relevanz des deutschen MRA wurde im Vergleich als vollumfänglich erreicht bewertet, wenn die Befunde zeigten, dass (1) Menschenrechtsakteure in Partnerländern Deutschland als wichtigen Menschenrechtsakteur im Vergleich zu anderen Entwicklungspartnern wahrnehmen, (2) der MRA in einem Strategiepapier konzeptuell ausgearbeitet, umfassend formuliert und öffentlich einsehbar ist, (3) verbindliche Vorgaben für die Akteure innerhalb des EZ-Systems formuliert werden, (4) der MRA das geltende Völkerrecht, nationale Gesetze sowie weitere *Soft-Law*-Dokumente, die von der internationalen Gemeinschaft als Leitlinien der EZ anerkannt werden, berücksichtigt, (5) der MRA relevante inhaltliche Schwerpunkte in Hinblick auf kontextuelle Herausforderungen für Menschenrechte, spezifische Rechte und strukturell benachteiligte Gruppen legt und (6) der MRA vielfältige Instrumente zur Zielerreichung nutzt.

4.1.1 Deutschland als Menschenrechtsakteur

In der Online-Befragung wurden die NMRI zu ihren Einschätzungen der internationalen Entwicklungspartnergemeinschaft im Hinblick auf menschenrechtliche EZ befragt. Rund 93 Prozent (n = 25) der Befragten gaben an, viel oder ausreichendes Wissen über EZ im Allgemeinen zu haben. Kenntnisse über die deutsche EZ sind eingeschränkter, jedoch noch mehr als die Hälfte der Befragten (56 Prozent, n = 15) gab an, viel oder ausreichend über die deutsche EZ zu wissen.

⁴⁰ Die Untersuchung von Dokumenten multilateraler Entwicklungspartner widmete sich insbesondere Entwicklungsbanken und VN-Organisationen. Bei den bilateralen Entwicklungspartnern wurden die sogenannten OECD-DAC-Geberländer in der Analyse berücksichtigt.

Von den Befragten gaben 59 Prozent (n = 16) an, dass Deutschland als menschenrechtlicher Akteur (eher) bekannt sei.⁴¹ Auf die Frage, welche Entwicklungspartner im Hinblick auf Menschenrechte besonders gute Arbeit in den Partnerländern leisteten, wurden die Europäische Union und Deutschland genannt.

Die Ergebnisse der Online-Befragung verweisen somit darauf, dass Deutschland im Vergleich zu anderen Entwicklungspartnern als wichtiger Menschenrechtsakteur wahrgenommen wird.

4.1.2 Format

Die Dokumentenanalyse stellte heraus, dass die OECD-DAC-Akteure Menschenrechte mit einer Vielzahl von unterschiedlichen Formaten verankern:

- Neben Deutschland verfügen mindestens sieben⁴² der 30 untersuchten OECD-DAC-Staaten über umfassende Menschenrechtskonzepte und -strategien. Das Vorhandensein eines solchen Konzepts legt nahe, dass Menschenrechte eine gewisse inhaltliche Bedeutung in der Entwicklungspolitik der Entwicklungspartner einnehmen. Darüber hinaus spiegelt sich darin eine Bereitschaft wider, sich entlang entsprechender Standards bewerten zu lassen.⁴³ Zwar gibt es auch in den Konzepten thematische Schwerpunktsetzungen, diese können aber dem allgemeinen Anspruch, alle Menschenrechte zu fördern, untergeordnet werden.
- Darüber hinaus existieren in 14 der 30 OECD-DAC-Länder 44 Ansätze, die lediglich auf die Relevanz von Menschenrechten in der Entwicklungspolitik hinweisen. Relevante Strategiedokumente fokussieren hierbei auf die Förderung bestimmter Gruppen, Rechte dieser Gruppen oder auf spezifische Themen, wie beispielsweise bürgerlich-politische Rechte im Bereich der guten Regierungsführung.
- Ferner ordnen sechs der 30 OECD-DAC-Länder die Menschenrechte lediglich in den größeren Kontext ihrer Entwicklungsstrategien ein. Hierbei werden häufig spezifische Themen oder Gruppen in den Vordergrund gerückt.⁴⁵

Zusammenfassend gehört Deutschland mit seinem Menschenrechtskonzept somit zu einer Minderheit von OECD-DAC-Staaten, die ein ausformuliertes und umfassendes Konzept für ihr entwicklungspolitisches Engagement vorweisen. Im Folgenden wird das deutsche Menschenrechtskonzept ausschließlich mit den sieben umfassenden Menschenrechtskonzepten der anderen OECD-DAC-Länder verglichen, die zum Evaluierungszeitpunkt auf Englisch vorlagen.

4.1.3 Reichweite und Verbindlichkeit

Hinsichtlich des Gültigkeitsbereichs der Ansätze wird zwischen der Reichweite und der Verbindlichkeit der Konzepte für die jeweils zuständigen Ministerien und Durchführungsorganisationen sowie für die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft und der Privatwirtschaft unterschieden.

⁴¹ Rund 15 Prozent (n = 4) der Befragten gaben an, dass Deutschland als menschenrechtlicher Akteur sehr bekannt sei, 44 Prozent (n = 12) der Befragten befanden, Deutschland sei eher bekannt als menschenrechtlicher Akteur. Als bekannte Akteure wurden vor allem die Deutsche Botschaft, die GIZ/GTZ und die politischen Stiftungen genannt.

⁴² MRA existierten zum Evaluierungszeitpunkt in Dänemark, Deutschland, der Europäischen Kommission, Finnland, Spanien, der Schweiz, Österreich und dem Vereinigten Königreich. Da der spanische MRA nicht auf Englisch vorlag, konnte er in die weitere Analyse nicht einbezogen werden. Auch für Griechenland lagen keine Informationen auf Englisch vor, weswegen über die griechische menschenrechtliche Politik keine Aussagen getroffen werden konnten. In Frankreich war zum Zeitpunkt der Evaluierung ein MRA in Planung, der daher noch nicht in die Analyse einfließen konnte.

⁴³ Diese Ansätze entsprechen damit dem in Kapitel 2.1.3 vorgestellten Typ von MRBA.

⁴⁴ Hierzu gehören Australien, Island, Irland, Italien, Japan, Korea, Luxemburg, Neuseeland, Polen, Portugal, die Slowakische Republik, Slowenien, die Tschechische Republik und Ungarn.

⁴⁵ Neben diesen Strategien gibt es Gesetze zur Integration von Menschenrechten in die EZ sowie eine Reihe von Regierungserklärungen zur Förderung von Menschenrechten. Dies ist der Fall in Belgien, Kanada, den Niederlanden, Norwegen, Schweden und den Vereinigten Staaten. Da diese nicht direkt mit einem entwicklungspolitischen MRA vergleichbar sind, werden diese bei der weiteren Analyse nicht berücksichtigt.

Alle untersuchten Ansätze wenden sich vorrangig an Mitarbeitende der EZ-Ministerien im In- und Ausland. Teilweise richten sie sich auch an Partner der Entwicklungsorganisationen. Nur der deutsche Ansatz ist ausdrücklich bindend. Rechtlich betrachtet hat das deutsche Konzept den Status einer Verwaltungsrichtlinie. Es schreibt explizit die Verbindlichkeit der Umsetzung für staatliche Durchführungsorganisationen sowie die Überprüfung der Umsetzung vor. Für die Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft dient es hingegen als Orientierungshilfe (BMZ, 2011a). Der finnische Ansatz geht dagegen weiter und formuliert konkrete Anforderungen an privatwirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure, die ihre entwicklungspolitische Arbeit über staatliche Mittel finanzieren. Demnach müssen privatwirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Vorhaben, die vom finnischen Außenministerium gefördert werden, zumindest „*human rights sensitive*“ sein (MFA of Finland, 2015, S. 24), das heißt Menschenrechte müssen zumindest als Querschnittsthema berücksichtigt werden.

Zusammenfassend sticht das deutsche Konzept durch seine ausdrückliche Verbindlichkeit hervor. Allerdings ist diese beschränkt auf die staatliche EZ. Andere Entwicklungspartner erweitern den Verbindlichkeitsgrad ihrer Konzepte auf weitere entwicklungspolitische Akteure. Bei der Betrachtung dieser Ergebnisse sind zwar die Spezifika der Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteuren in der deutschen EZ zu beachten (Subsidiaritätsprinzip, Initiativrecht) – gleichzeitig wären Mindestanforderungen an die Berücksichtigung von Menschenrechten durchaus denkbar.

4.1.4 Normative Grundlagen

Normative Grundlagen von Menschenrechtskonzepten sind das geltende Völkerrecht, nationale Gesetze sowie weitere Dokumente, die von der internationalen Gemeinschaft als Leitlinien der EZ anerkannt werden:

- **AEMR und Menschenrechtsabkommen:** Alle acht OECD-DAC-Akteure, deren Menschenrechtskonzepte untersucht wurden, haben die gängigen Menschenrechtsabkommen der VN⁴⁶ unterzeichnet. Alle MRA basieren explizit auf diesen Kernnormen der VN sowie auf der AEMR. Österreich und Dänemark beziehen sich darüber hinaus auf nationale Gesetzgebungen zur internationalen Zusammenarbeit und Finnland verweist auf seine Verfassung. In diesen drei Ländern sind die MRA auch in den Programmen zur Entwicklungspolitik festgelegt (DANIDA, 2013; MFA of Finland, 2015; OEZA, 2006), wodurch sich die rechtliche Verbindlichkeit von Menschenrechten in der EZ auch aus nationalem Recht ergibt. Die MRA dieser Staaten haben somit einen höheren rechtlichen Stellenwert als das BMZ-Konzept.
- **Weitere völkerrechtliche Grundlagen:** Mit Ausnahme des deutschen Konzepts basieren alle untersuchten Ansätze nicht nur auf dem Entwicklungsvölkerrecht und dem völkerrechtlichen Menschenrechtsschutz, sondern auch auf dem humanitären Völkerrecht sowie weiteren, korrespondierenden internationalen Standards.⁴⁷ Der deutsche MRA nennt zwar Friedenssicherung und Gewaltprävention sowie Humanitäre Hilfe als neuralgische Punkte der Achtung, des Schutzes und der Gewährleistung von Menschenrechten (BMZ, 2011a), jedoch ist das Konzept für die deutsche Humanitäre Hilfe nicht gültig. Dies kann darauf zurückgeführt werden, dass einzig in Deutschland ein dezidiertes Entwicklungsministe-

⁴⁶ Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, VN-Antifolterkonvention, VN-Kinderrechtskonvention, Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen; Österreich und die Schweiz – wie auch Deutschland – haben zusätzlich das Internationale Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen ratifiziert.

⁴⁷ Der finnische MRA (MFA of Finland, 2015) erwähnt konkret die OECD-Instrumente *New Deal for Engagement in Fragile States* und *Good International Engagement in Fragile States and Situations*, der Schweizer MRA (DEZA, 2019) *Development Assistance and Approaches to Risk in Fragile and Conflict Affected States*. In diesem OECD-Dokument wird ein umfassender Risikoansatz (*Copenhagen Circles*) beschrieben, der menschenrechtsbezogene kontextuelle, programmatische und institutionelle Opportunitäten und Risiken identifiziert, damit die Chancen in Programme umgesetzt und die Risiken reduziert werden können. Zudem folgen die MRA Dänemarks, der Europäischen Kommission und der Schweiz (DANIDA, 2013; DEZA, 2019; European Commission, 2014) übergreifend einem *Do-no-harm*-Ansatz, der seinen Ursprung in Hilfsmaßnahmen in Konfliktregionen hat, während er im BMZ-Konzept lediglich im Kontext der Menschenrechte indigener Völker Erwähnung findet (BMZ, 2011a).

rium existiert und die Humanitäre Hilfe im Verantwortungsbereich des Auswärtigen Amts (AA) liegt. Somit können andere Entwicklungspartner, deren Außenministerium sowohl für die EZ als auch für die Humanitäre Hilfe zuständig ist, wesentliche menschenrechtssensible Bereiche zusätzlich berücksichtigen. Die Gestaltung dieser Bereiche in Deutschland durch das Auswärtige Amt ist ausdrücklich nicht Gegenstand dieser Evaluierung.

- **Menschenrechtliches und entwicklungspolitisches *Soft Law*:** Internationales *Soft Law* stellt einen wichtigen normativen Referenzrahmen für alle verglichenen Länder dar. Hinsichtlich der Verankerung von Entwicklungsagenden zeigen die Analyseergebnisse, dass nur der deutsche MRA die MDGs als Grundlage thematisiert. Da die MDGs mittlerweile aber von den SDGs abgelöst wurden, besteht im deutschen Konzept wie in den meisten MRA mit ähnlichem Entstehungszeitpunkt eine Lücke. Lediglich der aktuellste MRA – das Konzept der Schweiz – schildert detailliert den Zusammenhang zwischen Menschenrechten und der Agenda 2030. Zentral ist dabei der Grundsatz *Leave no one behind*, der „sowohl ein Grundprinzip der SDG als auch eine Menschenrechtsverpflichtung“ (DEZA, 2019, S. 6) darstelle.

Darüber hinaus stellt das *UN Common Understanding* ein einflussreiches, aber nicht bindendes *Soft-Law*-Dokument im Vergleich der MRA dar (UNSDG, 2003).⁴⁸ Obwohl nur die MRA von Dänemark (DANIDA, 2013), Finnland (MFA of Finland, 2015) und der Europäischen Kommission (European Commission, 2014) das *UN Common Understanding* als Schlüsselreferenz erwähnen, wird der darin enthaltene Grundgedanke – Menschenrechte in allen Phasen des EZ-Projektzyklus zu verankern – nur im Konzept des Vereinigten Königreichs als dem im Vergleich ältesten Dokument nicht integriert. Die menschenrechtlichen Prinzipien Gleichheit und Nichtdiskriminierung, Partizipation und Inklusion sowie Rechenschaftspflicht und Rechtsstaatlichkeit, die im *UN Common Understanding* ebenfalls ausformuliert sind, wurden in allen untersuchten MRA übernommen. Diese zeichnen sich jedoch durch verschiedene Interpretationen und Schwerpunktsetzung, insbesondere in Bezug auf die Nennung von Empowerment als menschenrechtliches Prinzip, aus.

Darüber hinaus wird die Entwicklungspartnerschaft von Busan über die Wirksamkeit der Zusammenarbeit (OECD, 2011a), die 2011 die Pariser Erklärung von 2005 (OECD, 2005) ablöste, nicht in allen Ansätzen erwähnt. Die Pariser Erklärung findet lediglich in den Ansätzen Österreichs, Finnlands sowie der Europäischen Kommission Erwähnung; neuere Übereinkommen werden aber bei keinem genannt (European Commission, 2014; MFA of Finland, 2015; OEZA, 2006). Auch das deutsche Konzept berücksichtigt nur die veraltete Pariser Erklärung.

Zusammenfassend orientiert sich das deutsche Konzept an den gängigen Menschenrechtskonventionen und -normen. Im Vergleich steht es somit auf einer Ebene mit den MRA ähnlichen Alters. In Bezug auf das *Soft Law* ist das deutsche Konzept nicht mehr vollumfänglich aktuell. Insbesondere im Hinblick auf die Agenda 2030, die *Aid-Effectiveness*-Debatte, die sich in der Entwicklungspartnerschaft von Busan manifestierte, und auf neuere diesbezügliche Entwicklungen entspricht es nicht mehr vollständig dem Status quo.

4.1.5 Inhaltliche Schwerpunkte

In Bezug auf ihre Inhalte wurden die MRA hinsichtlich kontextueller Herausforderungen für Menschenrechte und der Förderung von Vorhaben zu spezifischen Rechten oder strukturell benachteiligten Gruppen verglichen:

- **Kontextuelle Herausforderungen:** Aktuelle gesellschaftspolitische und konkrete kontextspezifische Herausforderungen für Menschenrechte, wie zum Beispiel die Themen Flucht und Migration oder Klimawandel, finden sich nur in wenigen MRA der ersten und zweiten Generation. Auch die neueren Ansätze der

⁴⁸ Das *UN Common Understanding* wurde 2003 von der United Nations Development Group ausgearbeitet. Es bildet eine international anerkannte Grundlage für MRA, der zufolge MRA sowohl Ziel als auch Mittel internationaler Zusammenarbeit darstellen. Zugleich fungiert es als Leitlinie für VN-Unterorganisationen zur Integration von Menschenrechtsprinzipien in Entwicklungsvorhaben.

dritten Generation erwähnen gegenwärtige Herausforderungen für Menschenrechte eher beiläufig, zum Beispiel die Ansätze Finnlands und der Schweiz (DEZA, 2019; MFA of Finland, 2015). Die in den Ansätzen dargestellten kontextuellen Herausforderungen stellen eine zeitlose beziehungsweise immer noch aktuelle Auswahl dar.

Das deutsche Konzept fasst Herausforderungen wie den Klimawandel und seine negativen Auswirkungen auf Menschenrechte, insbesondere Rechte indigener Völker, in den Themenblöcken Defizite der Regierungsführung, Diskriminierung und globale Entwicklungen zusammen (BMZ, 2011a). Diese Bereiche sind zwar weiterhin von Bedeutung, sie greifen allerdings keine gesellschaftspolitischen Veränderungen der letzten Jahre auf, wie beispielsweise Flucht und Migration (siehe Kapitel 4.2). Deutlich überholter wirken die MRA von Österreich und dem Vereinigten Königreich. Das österreichische Konzept bezieht sich auf Herausforderungen im Zuge der Terroranschläge von 2001 in den USA (OEZA, 2006) und jenes des Vereinigten Königreichs konzentriert sich auf Herausforderungen der Globalisierung (DFID, 2000).⁴⁹

- **Inhaltliche Schwerpunktlegung:** Einige MRA weisen spezifische Schwerpunkte auf. Sie fokussieren dabei sowohl auf wsk-Rechte (zum Beispiel das Recht auf Nahrung, Gesundheit oder Wohnen) (DANIDA, 2013; DEZA, 2006; MFA of Finland, 2015) als auch auf bürgerlich-politische Rechte (zum Beispiel Rechtsstaatlichkeit, Zugang zu Justiz, Demokratieförderung) (DEZA, 2006; DFID, 2000). Anhand der Themenwahl lässt sich in vielen MRA eine implizite Schwerpunktsetzung auf wsk-Rechte erkennen, die aber nicht explizit gemacht wird.⁵⁰ Im deutschen MRA finden sich zwei Kernmaßnahmen:
 - (1) Förderung bürgerlich-politischer Rechte durch den Schutz und die Befähigung von Menschenrechtsverteidiger*innen in der Zivilgesellschaft und Förderung von Rechtsstaatlichkeit (BMZ, 2011a) sowie
 - (2) Förderung von bestimmten wsk-Rechten im Rahmen der bilateralen Zusammenarbeit durch die Stärkung der Menschenrechtsorientierung in zentralen sozialen Sektoren (zum Beispiel Wasser, Gesundheit, Bildung und Landwirtschaft) sowie die Verwirklichung des Rechts auf angemessene Unterkunft (BMZ, 2011a).
- **Strukturell benachteiligte Gruppen:** Einige Ansätze legen einen Fokus auf bestimmte strukturell benachteiligte Bevölkerungsgruppen. Im deutschen Konzept werden insbesondere junge Menschen, Lesben, Schwule, Bisexuelle, Transgender und Intersexuelle (LSBTI), Menschen mit Behinderungen sowie Frauen als strukturell benachteiligte Bevölkerungsgruppen identifiziert (BMZ, 2011a) und als Zielgruppen für Menschenrechtsvorhaben definiert. Der Schweizer Ansatz betont darüber hinaus, dass strukturell benachteiligte Bevölkerungsgruppen nicht nur Opfer von Armut und Menschenrechtsverletzungen sind oder sein können, sondern auch potenziell aktive und selbstbestimmte Teile der Gesellschaft. Der Perspektivwechsel vom Benachteiligten hin zum aktiven und eigenständigen Akteur entspricht dem Grundgedanken des Empowerment von Rechteinhabenden im MRA. Die stringente Verwendung des angestrebten Perspektivwechsels ist weniger ausgeprägt im deutschen Ansatz zu finden.

Zusammenfassend gelingt es dem deutschen Konzept mit seiner thematischen Auswahl, einen Mittelweg zwischen Aktualität und langfristiger Gültigkeit zu finden. Die inhaltlichen Schwerpunkte decken ein breites Spektrum ab, sodass bedeutende Bereiche von Menschenrechtsschutz und -förderung, die zum Entstehungszeitpunkt relevant waren, dies zum Teil immer noch sind. Allerdings sind sie nicht so breit gefächert, dass neue Herausforderungen hierin gänzlich aufgehen würden.

⁴⁹ Terrorbekämpfung und Globalisierung sind zwar nach wie vor wichtige Fragen im internationalen gesellschaftspolitischen Diskurs, sie werden mittlerweile aber in anderen Zusammenhängen diskutiert.

⁵⁰ Die einzige Ausnahme stellt hier das finnische Konzept dar, das eine Fokussierung auf wsk-Rechte deutlich macht (MFA of Finland, 2015).

4.1.6 Instrumente zur Zielerreichung

Alle analysierten MRA ähneln sich hinsichtlich der Auswahl der Instrumente zur Zielerreichung. Bis auf den Ansatz des Vereinigten Königreichs beinhalten die MRA drei Elemente (siehe Kapitel 2.1.3): (1) querschnittliche Verankerung einer Menschenrechtsperspektive in allen Vorhaben, (2) Förderung und Schutz von Menschenrechten über spezifische Vorhaben, (3) bi- und multilateraler Politikdialog. Hinsichtlich der Ausprägungen dieser Elemente unterscheiden sich die Ansätze jedoch:

- **Querschnittliche Verankerung einer Menschenrechtsperspektive in Vorhaben:** Die querschnittliche Verankerung von Menschenrechten in EZ-Vorhaben wird definiert als inhaltliche Integration von Menschenrechten als Querschnittsthema und als Berücksichtigung menschenrechtlicher Standards und Prinzipien während aller Phasen des Projektzyklus. In dieser Hinsicht konkretisiert der deutsche MRA im Vergleich zu allen anderen Entwicklungspartnern als einziger beide Dimensionen, indem er im Menschenrechtsleitfaden die Integration der Menschenrechtsprinzipien in Schwerpunktsektoren beziehungsweise Kernthemen beschreibt sowie besonders sensible Risikofelder für Menschenrechtsbeeinträchtigungen benennt (BMZ, 2013). Der deutsche Ansatz gibt aber, ähnlich dem Ansatz des Vereinigten Königreichs, keine konkreten Handlungsanweisungen, wie Vorhaben menschenrechtsbasiert zu gestalten sind.⁵¹ Die Ansätze der Europäischen Kommission, aus Dänemark, Finnland und der Schweiz beschreiben hingegen in unterschiedlichen Detailgraden, wie die Integration eines MRA in einzelnen Vorhabensphasen gestaltet werden kann. Darüber hinaus unterscheiden fünf Ansätze⁵² zwischen der Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen als Minimalziel (Stichwort: *do no harm*) und der Realisierung von Menschenrechten als Maximalziel (Stichwort: *do maximum good*).
- **Spezifische Vorhaben:** Obwohl alle Länder spezifische Vorhaben zum Schutz und zur Förderung von Menschenrechten als Instrument benennen, unterscheiden sie sich hinsichtlich ihrer inhaltlichen Ausrichtung, beispielsweise durch die Fokussierung auf bestimmte Rechte oder auf bestimmte strukturell benachteiligte Gruppen (siehe Kapitel 4.1.5).⁵³
- **Politikdialog:** Mit Ausnahme des ersten Konzepts des Vereinigten Königreichs sehen alle untersuchten MRA Menschenrechte als Gegenstand des bi- und multilateralen Politikdialogs vor.⁵⁴ Im Gegensatz dazu äußern sich die meisten der untersuchten OECD-DAC-Staaten nur zurückhaltend über Konditionalität als ein Instrument, um den Schutz von Menschenrechten zu gewährleisten (BMZ, 2011a; DANIDA, 2013; OEZA, 2006). Während das deutsche Vorgehen in Bezug auf den Politikdialog weitestgehend mit jenem anderer Länder vergleichbar ist, formuliert Deutschland mit der Forderung nach Einstellung von ODA bei wiederkehrender menschenrechtlicher Non-Konformität eine vergleichsweise weitgehende Anwendung von Konditionalität.

Zusammenfassend ähneln sich die Länder hinsichtlich der Auswahl ihrer Instrumente stark. Das deutsche Konzept entspricht mit der Berücksichtigung von Querschnittsverankerung, spezifischen Vorhaben und dem Politikdialog der gängigen Norm und ist breit aufgestellt. Jedoch weist der deutsche MRA auch Schwächen

⁵¹ Zwar lassen sich Rückschlüsse insbesondere für die frühen Phasen – Modulkonzeption und -beauftragung – sowie für die Implementierung aus den oben genannten Vorgaben des deutschen Konzepts ableiten, nicht jedoch für die Gestaltung von Monitoring und Evaluierung.

⁵² Deutschland, Österreich, Schweiz, Dänemark und die Europäische Kommission.

⁵³ Ein innovativer Ansatzpunkt, um spezifische Menschenrechtsvorhaben und die querschnittliche Integration von Menschenrechten gemeinsam zu erfassen, findet sich im finnischen Ansatz. Vorhaben werden demzufolge mittels eines Klassifikationsschemas eingestuft: „*human rights blind*“ (keine Verankerung von Menschenrechten); „*human rights sensitive*“ (Menschenrechte sind im Entwicklungsprozess berücksichtigt); „*human rights progressive*“ (Menschenrechte sind im Entwicklungsprozess berücksichtigt und teilweise als erwartete Ergebnisse integriert); „*human rights transformative*“ (Menschenrechte sind im Entwicklungsprozess berücksichtigt und vollständig als erwartete Ergebnisse integriert, mit explizitem Fokus auf *Capacity Development* und *Advocacy Work*) (MFA of Finland, 2015).

⁵⁴ Vgl. hierzu OEZA, 2006; DEZA, 2019; MFA of Denmark, 2013 und MFA of Finland, 2015. Für die EU sind Vorgaben zu Politikdialog und Konditionalität in den Artikeln 8 und 9 des Cotonou-Abkommens festgelegt.

auf – beispielsweise existieren keine konkreten Handlungsanweisungen, wie Vorhaben menschenrechtsbasiert zu gestalten sind. Gleichzeitig hat der deutsche MRA Stärken – beispielsweise formuliert er eine vergleichsweise starke Selbstverpflichtung zu menschenrechtlicher Konditionalität bei der Mittelvergabe.

Kasten 4 Exkurs: Ansätze multilateraler Entwicklungspartner

Für den Vergleich des deutschen Menschenrechtskonzepts mit Konzepten multilateraler Entwicklungspartner wurden in einem ersten Schritt sechs VN-Unterorganisationen⁵⁵ und fünf internationale beziehungsweise regionale Entwicklungsbanken⁵⁶ identifiziert, die über eigenständige MRA verfügen. Aufgrund ihres unterschiedlichen Mandats sind Rückschlüsse auf das BMZ-Konzept weniger systematisch. Die Elemente des Vergleichs wurden aber weitestgehend beibehalten. Die Kriterien Format, Reichweite und Verbindlichkeit sowie inhaltliche Schwerpunkte stehen im Folgenden im Fokus:

Format: Das Format der Ansätze unterscheidet sich zwischen den Organisationsformen. Während VN-Unterorganisationen eigenständige Menschenrechtskonzepte entwickelt haben, arbeiten Entwicklungsbanken in der Regel mit *Safeguard Policies*. Gerade Konzepte von VN-Unterorganisationen zeichnen sich durch einen teils handbuchhaften Charakter aus und werden durch eine Fülle an Schulungsmaterial ergänzt. Für die konkrete Umsetzung der Menschenrechtsperspektive in die Entwicklungspraxis macht es der Handbuchcharakter dieser MRA möglich, einzelne Schritte des Projektzyklus detailliert zu beschreiben und konkrete Handlungsempfehlungen für die praktische Anwendung zu entwickeln (UNDP, 2006). Die EU hat ebenfalls einen MRA in Form eines Aktionsplans, der in bestimmten Abständen aktualisiert wird (EU, 2015). Die meisten Entwicklungsbanken sind aufgrund ihres Mandats, welches politische Aktivitäten ausschließt, zurückhaltend in ihrer Menschenrechtsperspektive. Die Banken bekennen sich in ihren *Safeguard Policies* zwar zur Achtung von Menschenrechten, diese *Policies* können hingegen eher als Absichtserklärungen verstanden werden anstatt als eigenständige Strategien. Nur das Konzept der Europäischen Investitionsbank (EIB) ähnelt den Strategien der OECD-DAC-Länder.

Reichweite und Verbindlichkeit: Die Ansätze multilateraler Entwicklungspartner gehen wie auch der deutsche MRA in ihrer Reichweite nicht über die eigene Organisation beziehungsweise über Organisationen, die das gleiche Themenfeld bearbeiten, hinaus. Der Handbuchcharakter der Ausformulierung einiger VN-Ansätze steigert jedoch die Reichweite dadurch, dass die Vorgehensweisen für andere anwendbar und nachvollziehbar gemacht werden. Der EU-Aktionsplan stellt für EU-Delegationen und -Büros sowie für die Botschaften der Mitgliedstaaten eine Orientierungshilfe für Initiativen und Aktionen auf Länderebene in der ganzen Welt dar. Bei den Entwicklungsbanken gibt nur die EIB eine Vorgehensweise vor. Als EU-Sondereinrichtung ist sie an die Charta der Grundrechte der Europäischen Union als zentrales Menschenrechtsabkommen gebunden (EIB, 2009). Die Standards sind verbindlich für Mitarbeitende der EIB und haben zum Ziel, die Öffentlichkeit, betroffene Bevölkerungsgruppen und andere Akteure⁵⁷ über die Arbeitsweise der EIB zu informieren. Die Verwendung einheitlicher Standards kann die Kohärenz in der Anwendung des Ansatzes steigern. Darüber hinaus gilt, dass die EIB keine Projekte finanziert, die nicht ihren eigenen beziehungsweise internationalen Standards und nationalem Recht entsprechen. Ausgeschlossen sind damit

⁵⁵ Dazu gehören UNICEF im Jahr 1998 sowie UNDP im Jahr 1998, der Entwicklungsfonds der VN für Frauen (United Nations Development Fund for Women, UNIFEM, heute: UNWomen) im Jahr 2007, der Hohe Flüchtlingskommissar der VN (United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR) im Jahr 2008, der Bevölkerungsfonds der VN (United Nations Population Fund, UNFPA) im Jahr 2010 und die Internationale Organisation für Migration (International Organization for Migration, IOM) im Jahr 2015.

⁵⁶ Da die meisten Entwicklungsbanken qua Mandat politisches Engagement ausschließen, verfügen nur wenige Banken über einen expliziten MRA. Einige regionale Entwicklungsbanken haben Menschenrechtsthemen zumindest in ihre Leitlinien zur Kreditvergabe aufgenommen. Im hier dargestellten Vergleich wurden strategische Dokumente der Afrikanischen Entwicklungsbank, der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, der Weltbank, der Bank des Europäischen Rats und der Europäischen Investitionsbank analysiert.

⁵⁷ Hierzu zählen insbesondere die Europäischen Kommission, multilaterale Finanzinstitutionen, Geschäftspartner*innen sowie die Zivilgesellschaft.

Projekte, die zu Menschenrechtsverletzungen führen, sowie Länder, die vom Europäischen Rat als *off-limits* für EU-Finanzierungen deklariert wurden, insbesondere aufgrund von Menschenrechtsverletzungen.

Inhaltliche Schwerpunkte: Die meisten Ansätze verfügen über eine starke thematische Ausrichtung. Dies unterscheidet sie wesentlich von Ansätzen der OECD-DAC-Staaten, kann aber auf die jeweiligen inhaltlichen Mandate der VN-Organisationen und Entwicklungsbanken zurückgeführt werden. Normativ beziehen sich diese Ansätze teils direkt auf spezifische Menschenrechtsabkommen beziehungsweise auf den weiteren international verabschiedeten Rechtsrahmen. Eine Besonderheit einiger VN-Ansätze stellt die Auseinandersetzung mit dem Recht auf Entwicklung dar.

Kasten 5 Fazit: Relevanz des Konzepts im Vergleich zu Ansätzen anderer Entwicklungspartner

- Das deutsche Menschenrechtskonzept ist im Vergleich zu Konzepten anderer Entwicklungspartner **größtenteils relevant**.
- Deutschland ist aus Sicht der Partnerländer (NMRI) ein im Vergleich zu anderen Entwicklungspartnern relevanter Menschenrechtsakteur.
- Deutschland gehört mit dem BMZ-Menschenrechtskonzept zu einer kleinen Gruppe von OECD-DAC-Staaten, die über einen umfassenden MRA als Grundlage ihrer entwicklungspolitischen Arbeit verfügen. Ein solcher Ansatz unterstreicht die Relevanz, die Menschenrechten in der EZ eingeräumt wird, und geht über das Engagement anderer Entwicklungspartner deutlich hinaus.
- Hinsichtlich der Verbindlichkeit und der Reichweite des Konzepts zeigt sich ein geteiltes Bild. Zum einen ist die verbindliche Anwendung des Konzepts durch die Durchführungsorganisationen hervorzuheben. Zum anderen beschränkt sich die Verbindlichkeit aber auf die staatlichen Durchführungsorganisationen. Privatwirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure sind von der verbindlichen Anwendung ausgenommen. Einige andere Entwicklungspartner gehen hier weiter und dehnen die Reichweite ihrer Konzepte auf all jene Akteure aus, die staatliche Entwicklungsgelder erhalten.
- Die normative Verankerung des Konzepts steht weitgehend im Einklang mit den einschlägigen Elementen von *Hard* und *Soft Law*. Dort, wo das Konzept nicht dem aktuellen Stand entspricht, lässt sich dies auf seinen Entstehungszeitpunkt zurückführen. So gibt es beispielsweise mittlerweile im Bereich der *Aid-Effectiveness*-Debatte Neuerungen sowie hinsichtlich einiger inhaltlicher Agenden wie der Agenda 2030 und der SDGs.
- Aktualitätsbezogene Defizite sind auch auf der thematisch-inhaltlichen Ebene zu beobachten. Das Konzept beschreibt Kernthemen, die zum Entstehungszeitpunkt relevant waren und auch heute noch relevant sind. Einige neuere Thematiken wie Klimawandel, Migration und Flucht konnten aber nicht einbezogen werden.
- Die vom BMZ gewählten Instrumente des MRA, die zur Umsetzung von Menschenrechten beitragen sollen, entsprechen den international anerkannten Elementen. Allerdings formuliert das BMZ keine konkreten Handlungsanweisungen, wie diese Instrumente über sämtliche Elemente der Prozesskette von Programmen hinweg integriert werden können. Anders als andere Entwicklungspartner, die bereits in ihren Konzepten genaue Verfahrenshinweise vorgeben, nimmt das BMZ hierfür ausdrücklich die Durchführungsorganisationen in die Verantwortung.

4.2 Relevanz des Konzepts vor dem Hintergrund der Menschenrechtssituation weltweit

Evaluierungsfrage 1.2: Wie relevant ist das Menschenrechtskonzept vor dem Hintergrund der aktuellen politischen und normativen Menschenrechtssituation weltweit?

Methoden: Die Untersuchung der Relevanz des Menschenrechtskonzepts vor dem Hintergrund der Menschenrechtssituation weltweit basierte auf folgenden Methoden:

- **Dokumentenanalyse:** Den Kern der Analyse bildete eine Dokumentenanalyse zu den fortwährenden und aktuellen Menschenrechtsproblematiken zum Zeitpunkt der Durchführung der Evaluierung. Darauf aufbauend wurde analysiert, inwiefern das BMZ-Menschenrechtskonzept den daraus entstehenden Anforderungen in seinen Zielen und Handlungsansätzen gerecht wird.
- **NMRI-Befragung:** Neben der Dokumentenanalyse trugen die Einschätzungen der NMRI zur Menschenrechtssituation in ihrem Land zur Beantwortung der Evaluierungsfrage bei.

Die Bewertung der Relevanz des Konzepts erfolgte durch einen Abgleich des BMZ-Konzepts mit den Befunden der Dokumentenanalyse und der Befragung zu aktuellen und teilweise seit 2011 fortwährenden menschenrechtlichen Herausforderungen. Als Bewertungsdimensionen wurden fünf Themenfelder induktiv aus der Dokumentenanalyse abgeleitet. Die Relevanz des Menschenrechtskonzepts gilt als erfüllt, wenn es fortwährende und aktuelle menschenrechtliche Herausforderungen in den folgenden Themenfeldern umfassend in seinen Zielen und Handlungsansätzen aufgreift: (1) bürgerlich-politische Rechte, (2) Menschenrechte im Kontext humanitärer Krisen, (3) strukturell benachteiligte Gruppen, (4) Subsistenzrechte sowie (5) Wirtschaft und Menschenrechte.

4.2.1 Bürgerlich-politische Rechte

Trotz eines langfristig positiven Trends seit Mitte der 1970er-Jahre (Fariss, 2014, 2019) hat sich die Situation der bürgerlich-politischen Rechte aufgrund der Ausbreitung nicht-demokratischer Regime seit über einem Jahrzehnt weltweit verschlechtert (Aghekyan et al., 2018).⁵⁸ Dies zeigt sich beispielsweise an massiven Eingriffen in die Versammlungsfreiheit und zunehmenden Einschränkungen der Presse- und Internetfreiheit, die jüngst mit der Einflussnahme auf Internetverbindungen eine neue Dimension annahmen.⁵⁹ So können Regierungen auch ohne die Anwendung physischer Gewalt Rechte von Bürger*innen einschränken, zum Beispiel, indem sie die Organisation von Protesten über soziale Medien verhindern (Gohdes, 2020; UNHRC, 2019). Außerdem wurden die zivilgesellschaftlichen Entfaltungsräume, insbesondere für lokale Organisationen, in den letzten 20 Jahren stark beschnitten (Stichwort *shrinking spaces*), unter anderem durch Gesetze gegen ausländische Fördermittel für Nichtregierungsorganisationen (*non-governmental organisations*, NGOs) (Auswärtiges Amt, 2016a; Buyse, 2018; Dupuy et al., 2016; Smidt et al., 2020; Würth, 2017).

Nicht selten werden Beschränkungen der bürgerlich-politischen Rechte mit dem Argument gerechtfertigt, dass diese zur Terrorismus- und Verbrechensbekämpfung notwendig seien (UNHRC, 2018a, 2019).⁶⁰ Deswe-

⁵⁸ Die Beobachtung eines langfristig positiven Trends ist umstritten, aber durchaus empirisch belegt. Beispielsweise kritisiert Fariss (2014), dass der Maßstab für gängige Bewertungen der Menschenrechtssituation aufgrund der progressiven Kodifizierung von Menschenrechtsnormen kontinuierlich strenger werde und somit Indikatoren nicht über die Zeit hinweg vergleichbar blieben. Er korrigiert die gängigen Menschenrechtsindikatoren der Cingranelli-Richards-Index-Datenbank (CIRI) und der *Political Terror Scale* (PTS) mithilfe eines konstanten Maßstabs und stellt eine leichte Verbesserung der physischen Integritätsrechte bis 2013 fest (Fariss, 2014). Außerdem sind auch die Verfügbarkeit und Qualität von Informationen über Menschenrechtsverletzungen in den vergangenen Jahrzehnten gestiegen (Clark und Sikkink, 2013).

⁵⁹ Dies war beispielsweise im Sommer 2020 in Äthiopien der Fall (Anna, 2020; NetBlocks, 2020).

⁶⁰ Vgl. zum Beispiel Brot für die Welt (Brot für die Welt, 2020, S. 20) zur Ankündigung des brasilianischen Präsidenten, Proteste von sozialen Bewegungen zukünftig als „terroristische Akte“ einzustufen, sowie Le Roux (2019) zu Menschenrechtsgefährdungen im Zusammenhang mit der Bekämpfung islamistischer Gruppierungen im Sahel.

gen ernannte der VN-Menschenrechtsrat bereits 2005 eine Sonderberichterstatteerin für dieses Themengebiet (OHCHR, 2020). Auch die VN-Generalversammlung (2019a; 2019b) mahnte in ihren Resolutionen mehrfach die Einhaltung der Freiheitsrechte in diesem Kontext an. Ähnliche Tendenzen lassen sich in Bezug auf die Verbrechensbekämpfung feststellen, beispielsweise im Kampf gegen die Drogenkriminalität auf den Philippinen oder in Brasilien, der mit unverhältnismäßiger Härte und teilweise mit zivilen Opfern geführt wird (Bachega, 2020; Human Rights Watch, 2020; UNODC, 2012). Aus menschenrechtlicher Sicht problematisch sind zudem Methoden, die – zum Teil mit europäischer Unterstützung – im Kampf gegen Schleuserkriminalität zum Beispiel vor der libyschen Küste oder in der Sahelzone angewandt werden und nach Beobachtungen von Menschenrechtsorganisationen auch die Geflüchteten selbst massiv in ihren Rechten verletzen (Aghekyan et al., 2018; Amnesty International, 2018; Oette und Babiker, 2017).

Diese Befunde spiegeln sich nicht in der Bewertung der bürgerlich-politische Rechte durch NMRI wider. Sie bewerten die Situation bezüglich bürgerlich-politischer Rechte im Vergleich zu in anderen Konventionen verbrieften Rechten am positivsten ($\bar{x} = 8,07$ auf einer Skala von 1 bis 11, wobei 11 die volle Verwirklichung der Rechte angibt). Allerdings wies eine NMRI explizit auf Todesfälle in Polizeigewahrsam hin; vereinzelt wurde auch die Verletzung der Rechte von Häftlingen in staatlichen Gefängnissen thematisiert.⁶¹ In den offenen Antworten wiesen zudem acht NMRI explizit auf Probleme der Rechtsstaatlichkeit hin, zum Beispiel beklagten sie Hindernisse beim Zugang zu Gerichten und Strafflosigkeit. Rechteinhabende in diesen Ländern haben somit erhebliche Probleme, internationales Recht vor nationalen Gerichten einzufordern, wenn sie ihre Rechte verletzt sehen.

Das Menschenrechtskonzept des BMZ deckt nur einen Teil der neueren menschenrechtlichen Entwicklungen ab. Zwar verweist es auf die schwierige Situation von NGOs und Medien aufgrund restriktiver Gesetze sowie auf Gefahren, denen Menschenrechtsverteidiger*innen in vielen Partnerländern ausgesetzt sind. Jedoch benennt es ausschließlich die „brutale Niederschlagung legitimer, friedlicher Proteste“ (BMZ, 2011a, S. 12), ohne auf digitale Überwachungspraktiken und Internetabschaltungen einzugehen. Zudem behandelt das Konzept nicht bereits zu seinem Entstehungszeitpunkt relevante Menschenrechtsbeeinträchtigungen im Kontext der Terrorismus- und Kriminalitätsbekämpfung. Lediglich allgemein weist es auf das Problem defizitärer Regierungsführung und die Bedeutung von Rechtsstaatlichkeit hin (BMZ, 2011a). Die konkreten menschenrechtlichen Gefahren für die Zivilgesellschaft, die durch Überreaktionen der staatlichen Institutionen im Kampf gegen Terrorgruppen und organisierte Kriminalität entstehen, werden nicht angesprochen.⁶² Angesichts der von den NMRI hervorgehobenen Todesfälle in Polizeigewahrsam sollte das Konzept auf diese Formen staatlicher Gewalt gegenüber der Zivilbevölkerung eingehen. Zudem fehlen in dem Konzept aufgrund seines Entstehungszeitpunkts menschenrechtsrelevante Bezüge zu SDG 16.10⁶³, dessen Umsetzung unter anderem an der Zahl der Fälle zu messen ist, in denen Journalist*innen und Menschenrechtsverteidiger*innen getötet, misshandelt oder willkürlich verhaftet wurden (Indikator 16.10.1) (A/RES/70/1).

Zusammenfassend geht das Menschenrechtskonzept auf die übergeordneten Gefährdungen für die bürgerlich-politischen Rechte ein, benennt aber bereits die zum Zeitpunkt der Veröffentlichung im Jahr 2011 relevanten Menschenrechtsverletzungen im Rahmen der Terror- und Kriminalitätsbekämpfung nicht.

⁶¹ Da der Hinweis in einem offenen Antwortfeld genannt wurde, wird davon ausgegangen, dass diese Problematik von großer Bedeutung für die befragte NMRI ist.

⁶² Das vom BMZ gemeinsam mit dem AA und dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat herausgegebene Strategiepapier zur Außen-dimension der Migrations- und Flüchtlingspolitik (Auswärtiges Amt, 2016b) thematisiert zwar an mehreren Stellen allgemein die Förderung von Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit im Rahmen der Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitstaaten, allerdings nicht konkret im Zusammenhang mit der Schleuserbekämpfung.

⁶³ Das SDG 16.10 lautet: „Den öffentlichen Zugang zu Informationen gewährleisten und die Grundfreiheiten schützen, im Einklang mit den nationalen Rechtsvorschriften und völkerrechtlichen Übereinkünften.“

4.2.2 Menschenrechte im Kontext humanitärer Krisen

Humanitäre Krisen setzen weiterhin Menschenrechte unter Druck. Auch wenn bewaffnete Konflikte seit Ende des Zweiten Weltkriegs im Durchschnitt immer weniger tödlich geworden sind, hat die Zahl der Konflikte in den vergangenen Jahren zugenommen. 2014 war das Jahr mit den seit Ende des Kalten Kriegs meisten Konfliktopfern (fast 150.000 Tote). Auch danach blieben die Opferzahlen im Vergleich zum ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts weiterhin hoch (Pettersson et al., 2019). Damit einher geht eine hohe Anzahl geflüchteter Menschen: Der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR) schätzt, dass 79,5 Millionen Menschen 2019 auf der Flucht vor Konflikten, Verfolgung oder schweren Menschenrechtsverletzungen waren; davon flohen 26 Millionen Menschen aus ihrem Heimatland (UNHCR, 2020). Die Menschenrechtsberichte des US-Außenministeriums zwischen 1987 und 2010 spiegeln diese Entwicklungen wider: Sie verzeichnen in den 2000er-Jahren eine weltweit starke Zunahme der Menschenrechtsverletzungen im Kontext humanitärer Katastrophen und Binnenvertreibung sowie im Hinblick auf den Zugang zu Nahrung (Greene et al., 2019). Humanitäre Krisen und Vertreibung werden auch durch Naturkatastrophen und sich verändernde klimatische Bedingungen ausgelöst. So wurden zum Beispiel 2017 weltweit 18,8 Millionen Menschen im Zusammenhang mit plötzlich auftretenden Naturkatastrophen vertrieben.⁶⁴

Dass Menschenrechte in Krisen besonders gefährdet sind, findet im BMZ-Menschenrechtskonzept Berücksichtigung. Das Papier macht deutlich, dass „[g]ewaltsame Konflikte und Kriege [...] zu massiven Menschenrechtsverletzungen sowohl durch direktes Handeln des Staates als auch durch Verletzung seiner Schutzpflicht“ (BMZ, 2011a, S. 11) führen. An anderer Stelle heißt es: „Gewaltsame Konflikte, Klimawandel [...] und Zerstörung natürlicher Ressourcen und Nahrungsmittelkrisen entziehen Menschen die Lebensgrundlagen und so die Basis für die Verwirklichung der Menschenrechte“ (BMZ, 2011a, S. 8). Das Menschenrechtskonzept weist auch auf die prekäre Situation von Personen hin, die vor bewaffneten Konflikten geflohen sind: „Bei der in solchen Situationen notwendigen Humanitären Hilfe stehen die Menschen im Mittelpunkt, deren Zugang zu Menschenrechten besonders erschwert ist, wie Flüchtlinge und Binnenvertriebene“ (BMZ, 2011a, S. 11).

Zusammenfassend beinhaltet das Konzept somit Bezüge zu aktuellen menschenrechtlichen Herausforderungen im Kontext humanitärer Krisen, trotz der auf die strukturbildende Übergangshilfe eingeschränkten Ressortzuständigkeit des BMZ.

4.2.3 Strukturell benachteiligte Gruppen

Im BMZ-Menschenrechtskonzept gelten Menschen als benachteiligt, wenn sie einer Gruppe angehören, die aufgrund ihrer Identität von Menschenrechtsverletzungen betroffen ist (BMZ, 2011a). Die Ergebnisse der NMRI-Befragung zeigen, dass viele NMRI große Herausforderungen bei der Verwirklichung der Rechte strukturell benachteiligter Gruppen sehen. Die Zusammensetzung dieser Gruppen variiert je nach Landeskontext. Disaggregierte Statistiken zeigen, dass Frauen und Mädchen⁶⁵, Kinder und Jugendliche⁶⁶ sowie Menschen

⁶⁴ Zwischen 2008 und 2016 flohen 227,6 Millionen Menschen aufgrund vergleichbarer Situationen (Vidal und Tjaden, 2018).

⁶⁵ 4,4 Millionen mehr Frauen als Männer sind betroffen (UN Women, 2018a).

⁶⁶ Während Kinder und Jugendliche nur ein Drittel der Weltbevölkerung repräsentieren, machen sie die Hälfte der von extremer Armut betroffenen Menschen aus (UNICEF und World Bank Group, 2016).

mit Behinderungen⁶⁷ unverhältnismäßig oft von extremer Armut betroffen sind. Ähnliches gilt für den Zugang zu (Schul-)Bildung⁶⁸ und die politische Beteiligung.⁶⁹ Frauen und Kinder werden auch häufiger Opfer von Gewalt, insbesondere im familiären Umfeld. In 49 Staaten gibt es bislang keine Rechtsvorschriften, die Frauen vor häuslicher Gewalt schützen (UN Women, 2018a). Auch religiöse und kulturelle Praktiken stellen laut einiger NMRI eine Gefahr für die Rechte von Frauen und Kindern dar.

Darüber hinaus werden in vielen Kontexten Migrant*innen, Indigene sowie Angehörige ethnischer und religiöser Minderheiten in ihren Rechten beschnitten. Dies reicht bis hin zur Beeinträchtigung ihres Rechts auf körperliche Unversehrtheit. So starben beispielsweise 2017 weltweit 6.163 Menschen bei ihrem Versuch, ins Ausland zu emigrieren (Vidal und Tjaden, 2018). Indigene werden häufig Opfer von Zwangsrumräumungen, Zwangsumsiedlungen und Straftaten, wenn sie sich gegen groß angelegte Agrar-, Rohstoffabbau- oder Infrastrukturprojekte in ihrer Heimatregion zur Wehr setzen (UNHRC, 2018). Zwei NMRI hoben in der Online-Befragung hervor, dass die Menschenrechtssituation der indigenen Bevölkerung ihres Landes besonders schlecht sei. Auch ethnische Säuberungen bleiben eine Realität, wie Vertreibungen im Sudan, im Süd-Sudan, in Myanmar oder in der Zentralafrikanischen Republik in der jüngeren Vergangenheit zeigten (Human Rights Watch, 2020). Dass ethnische oder religiöse Spannungen eine menschenrechtliche Herausforderung darstellen, gaben auch drei NMRI aus europäischen Staaten und Ländern aus dem Mittleren Osten und Nordafrika (Middle East and North Africa, MENA) als Antworten auf offene Fragen an.

Problematisch bleibt die Menschenrechtssituation auch für LSBTI. Sie sind weltweit mit teils drastischen Formen von rechtlicher, politischer und gesellschaftlicher Diskriminierung konfrontiert. Hierzu zählen unter anderem mangelnder Schutz gegen Gewalt im privaten Umfeld, Misshandlungen durch Polizei- oder Justizbedienstete, Zwangssterilisierungen und Konversionstherapien. Nach Angaben des OHCHR ist Sex zwischen gleichgeschlechtlichen Personen in 69 Ländern illegal und wird in sechs Ländern mit der Todesstrafe geahndet (OHCHR, 2019). Dementsprechend hoben drei NMRI in der Online-Befragung Menschenrechtsverletzungen an LBSTI und deren Organisationen hervor. Dass diese Benachteiligung auch gesellschaftlich verwurzelt ist, zeigen die Ergebnisse einer Umfrage des Afrobarometers in 33 afrikanischen Ländern, bei der 78 Prozent der Befragten angaben, homosexuelle Nachbar*innen abzulehnen (Dulani et al., 2016). Ein globaler Trend der Menschenrechtsverletzungen gegen LSBTI lässt sich aufgrund der begrenzten Datenlage nicht eindeutig ausmachen (OHCHR, 2016). Die Zahl der Gesetzesänderungen in Bezug auf LSBTI hat in der letzten Dekade zugenommen (Equaldex, 2021). Zwar wurde im Zuge dessen die rechtliche Situation von LSBTI in einigen Ländern gestärkt, zum Beispiel durch die Entkriminalisierung homosexueller Handlungen oder die Ausweitung der gleichgeschlechtlichen Ehe in Westeuropa. Jedoch wurden in anderen Ländern diskriminierende Gesetze und Sanktionen ausgeweitet sowie die Rechte zur freien Meinungsäußerung und Versammlungsfreiheit von LSBTI-Aktivist*innen beschnitten (OHCHR, 2016).

Auf die Frage nach der Umsetzung von in Menschenrechtskonventionen verbrieften Rechten in ihrem Land schätzten die NMRI durchschnittlich die Verwirklichung der Rechte von Wanderarbeiter*innen ($\bar{x} = 6,8$, $n = 24$) und Menschen mit Behinderungen ($\bar{x} = 6,8$, $n = 26$) im Vergleich am schlechtesten ein.⁷⁰ Ersteres

⁶⁷ In allen Ländern, zu denen Daten vorliegen, ist der Anteil extrem armer Menschen mit Behinderungen signifikant höher als der Anteil extrem armer Menschen ohne Behinderungen – in einigen Ländern ist er sogar doppelt so hoch (UNDESA, 2019).

⁶⁸ 15 Millionen Mädchen im Vergleich zu 10 Millionen Jungen im Grundschulalter haben keinen Zugang zu Primärbildung (UN Women, 2018a). Doppelt so viele Menschen mit Behinderungen (46 Prozent) sind Analphabet*innen im Vergleich zu Menschen ohne Behinderungen (23 Prozent). In manchen Ländern werden sie von Bildungseinrichtungen abgelehnt und fast die Hälfte von 30.000 befragten Schulen ist nicht barrierefrei (UNDESA, 2019).

⁶⁹ Weniger als ein Viertel der Parlamentssitze werden von Frauen besetzt (UN Women, 2018b); in 128 Staaten ist das Recht von Menschen mit Behinderungen auf die Teilnahme an Wahlen gesetzlich eingeschränkt, in 161 Staaten ist ihr Zugang zu öffentlichen Ämtern beschränkt (UNDESA, 2019).

⁷⁰ Im Einklang mit diesen Angaben steht auch die Aussage, dass die Regierungen der befragten Länder am häufigsten die politischen und zivilen Rechte bevorzugen (36 Prozent, $n = 5$) und die Rechte von Wanderarbeiter*innen zumeist vernachlässigen (38 Prozent, $n = 5$). Auch gesellschaftlich werden die Rechte von Wanderarbeiter*innen in den Herkunftsländern der befragten NMRI als am unwichtigsten im Vergleich zu anderen Rechten betrachtet (37 Prozent, $n = 7$).

könnte an der geringen Ratifikationsrate der Konvention für die Rechte von Wanderarbeiter*innen liegen, sie wurde von den wenigsten VN-Mitgliedsstaaten (aktuell 55 Staaten) ratifiziert – auch Deutschland erkennt diese Konvention nicht an. Die Konvention für die Rechte von Menschen mit Behinderungen wurde hingegen von vielen Staaten ratifiziert. Im Gegensatz dazu bewerteten die NMRI die Verwirklichung der Kinderrechte am positivsten ($\bar{x} = 8,07$, $n = 26$). Dies könnte damit zusammenhängen, dass die Kinderrechtskonvention von fast allen VN-Mitgliedsstaaten⁷¹ ratifiziert wurde. Somit kann ein Großteil der Regierungen weltweit für die Verwirklichung von Kinderrechten zur Rechenschaft gezogen werden.

Das BMZ-Menschenrechtskonzept räumt den Rechten von Frauen und Angehörigen anderer besonders benachteiligter Personengruppen einen hohen Stellenwert ein. Unterstrichen wird dies zusätzlich durch die Betonung des MRA in den entsprechenden Strategiepapieren beziehungsweise Aktionsplänen zu Kinder- und Jugendrechten in der deutschen EZ (BMZ, 2017a), zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen (BMZ, 2019a), zur Gleichberechtigung der Geschlechter (BMZ, 2014a, S. 9 ff., 2016a, S. 10 ff.) und zur EZ mit indigenen Völkern (BMZ, 2006b). Lediglich Migrant*innen und Wanderarbeiter*innen finden in der Strategie beziehungsweise im zugehörigen Leitfaden nur am Rande Erwähnung. Auch gibt es kein gesondertes Strategiepapier oder BMZ-interne Vorgaben für die Unterstützung und Zusammenarbeit mit LSBTI in Kontexten, in denen ihre sexuelle Identität illegal ist.

Trotz dieser fehlenden Thematiken zeigt sich zusammenfassend, dass das Menschenrechtskonzept den Großteil aktuell identifizierbarer benachteiligter Gruppen abdeckt.

4.2.4 Subsistenzrechte

Auch wenn der Anteil extrem armer Menschen seit 1990 von circa 36 Prozent der Weltbevölkerung auf etwa 10 Prozent gesunken ist (World Bank Group, 2020), haben sich in den letzten Jahren neue Problemstellungen ergeben.⁷² Die Fortschritte in der Armutsbekämpfung sind nur in einigen Weltregionen zu verzeichnen. In weiten Teilen Subsahara Afrikas hingegen stagniert die sozio-ökonomische Entwicklung (ECOSOC, 2017).

Armut und die damit verbundenen Einschränkungen von Subsistenzrechten (insbesondere der Rechte auf Gesundheitsversorgung und Wohnen) wurden im Rahmen der NMRI-Befragung explizit als Herausforderung benannt. Die Bewertung der Verwirklichung der wsk-Rechte fiel zwar im Durchschnitt eher positiv aus ($\bar{x} = 7,15$). Sie war jedoch schlechter als die Bewertung der Gewährleistung der bürgerlich-politischen Rechte. Die wsk-Rechte sind laut Aussage einer Mehrheit der NMRI (74 Prozent, $n = 14$) am wichtigsten für die Bevölkerung ihres Landes. Dementgegen steht die Einschätzung der NMRI der Prioritätensetzungen ihrer Regierungen: Für nur 21 Prozent ($n = 3$) der Länder gaben die NMRI an, dass die im Sozialpakt verankerten Rechte von den Regierungen als prioritär eingeschätzt werden.

Weltweit gibt es bei der Gewährleistung des Rechts auf Nahrung besonders große Herausforderungen. Die absolute Zahl der an Hunger leidenden Menschen steigt seit 2015 wieder an (FAO, 2019). Auch die Mangelernährung unter Müttern nahm zwischen 2012 und 2018 weltweit zu. Bei Kindern stagnieren die relativen Zahlen (Independent Expert Group of the Global Nutrition Report, 2020). Des Weiteren haben 785 Millionen Menschen keine ausreichende Trinkwasserversorgung und 27 Prozent der Weltbevölkerung keine sanitäre Grundversorgung (ECOSOC, 2019). Auch die Rechte auf eine adäquate Gesundheitsversorgung (ECOSOC, 2019), soziale Sicherung (ILO, 2017), Bildung (ECOSOC, 2019) und Wohnen (ECOSOC, 2019) bleiben einem großen Teil der Weltbevölkerung verwehrt.

⁷¹ Ausgenommen sind Somalia und die USA.

⁷² Die Armutsdefinition der Weltbank ist allerdings umstritten; zur Debatte siehe unter anderem die Nachweise bei Clarke (2017, S. 488) und Hulme (2015, S. 45, 134).

Auf die Armutsproblematik und die hiermit verknüpften Einschränkungen sozialer Menschenrechte nehmen das BMZ-Konzept und der Leitfaden Bezug (BMZ, 2011a). Aktuelle Debatten, wie etwa über die Auswirkungen des Klimawandels auf die Gewährleistung der sozialen Rechte oder die besonderen Herausforderungen, die sich diesbezüglich im Kontext von Flucht und Migration stellen, werden in den Papieren angedeutet (BMZ, 2011a). Allerdings werden einzelne soziale Rechte häufiger als andere erwähnt.⁷³ Der Fokus auf einige Rechte kann angesichts begrenzter Ressourcen und einer Aufgabenteilung zwischen verschiedenen Ressorts und Entwicklungspartnern durchaus sinnvoll sein. Allerdings legt weder das Konzept noch der Leitfaden dar, wieso einigen Garantien des UN-Sozialpakts Vorrang gegeben wird. Dadurch formuliert und begründet das Menschenrechtskonzept nur unzureichend strategisch-thematische Vorgaben für die Programmierung und Umsetzung von EZ-Maßnahmen in Partnerländern. Außerdem erschwert das Fehlen einer systematisch ausgearbeiteten Priorisierung die Koordination mit anderen (nationalen und internationalen) Akteuren und verhindert somit die Identifikation von Synergien und Komplementaritäten bei der Förderung von Subsistenzrechten. Eine weitere Leerstelle im Konzept bleibt die Positionierung des BMZ in der Debatte um die extraterritorialen Erfüllungspflichten von Entwicklungspartnern.⁷⁴ Das BMZ-Menschenrechtskonzept weist zwar darauf hin, dass „Art und Umfang der sogenannten extraterritorialen Verpflichtungen zur Umsetzung von Menschenrechten [...] derzeit im Völkerrecht intensiv diskutiert“ werden (BMZ, 2011a, S. 5). Damit bleibt aber unklar, wie sich das BMZ in dieser Debatte positioniert und ob es – neben den extraterritorialen Schutzpflichten – auch die aus den sozialen Menschenrechten abzuleitenden extraterritorialen Erfüllungspflichten als Leitlinien im Rahmen seiner politischen Schwerpunktsetzung berücksichtigt.

Zusammenfassend zeigt sich somit, dass das Menschenrechtskonzept inhaltlich alle aktuellen Herausforderungen im Bereich der Subsistenzrechte benennt und hier auch einen Schwerpunkt seiner Arbeit sieht. Jedoch fehlen eine explizite und gut begründete Priorisierung einzelner Rechte sowie eine Positionierung in der Debatte um die extraterritorialen Pflichten Deutschlands.

4.2.5 Wirtschaft und Menschenrechte

Seit Verabschiedung des BMZ-Menschenrechtskonzepts im Jahr 2011 hat sich die globale Menschenrechtssituation vor allem mit Blick auf transnational agierende Unternehmen gewandelt. Zwar war deren Verantwortung für Verstöße gegen die ILO-Kernarbeitsnormen und andere grundlegende Menschenrechtsstandards auch schon zuvor ein wichtiger Aspekt, dem internationale normative Entwicklungen auch Rechnung trugen. Ein Beispiel hierfür ist die Verabschiedung der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte durch den VN-Menschenrechtsrat (UNHRC, 2011). Dennoch haben mehrere große Unglücksfälle in Fabrikgebäuden, insbesondere der Einsturz des Rana-Plaza-Gebäudes in Bangladesch im April 2013, bei dem 1.135 Menschen getötet und fast 2.500 Menschen verletzt wurden, das Thema nach Veröffentlichung des Menschenrechtskonzepts in das Bewusstsein einer breiten Öffentlichkeit gerückt. Dies führte teilweise zu einer Verschärfung nationaler gesetzlicher Vorgaben für das Auslandsengagement von Konzernen (Grabosch, 2019). In Deutschland gab es lange Zeit kein Gesetz, welches heimische Unternehmen für Menschenrechtsverletzungen entlang der Lieferkette zur Rechenschaft zieht. Allerdings soll bis Januar 2022 ein entsprechendes Gesetz auf Initiative des BMZ und des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) im Bundestag verabschiedet werden. Das BMZ versucht zudem, durch Kampagnen, Konferenzen und

⁷³ So wird zum Beispiel das Recht auf soziale Sicherheit eher nebenbei erwähnt (BMZ, 2011a) und hieraus abzuleitende Konsequenzen für die EZ werden nicht weiter ausgeführt. Lediglich an zwei Stellen (BMZ, 2011a) wird das Recht auf soziale Sicherheit indirekt angesprochen. Außerdem werden im Leitfaden an einigen Stellen Sozialleistungen erwähnt (siehe BMZ, 2013). Auch die Aufnahme von Zielsetzungen im Bereich soziale Sicherung in die Agenda 2030 (insbesondere SDG 1.3) macht eine explizite Auseinandersetzung im Rahmen einer Neufassung des BMZ-Menschenrechtskonzepts erforderlich.

⁷⁴ Bislang gibt es noch keine politischen oder rechtlich verbindlichen Vorgaben, anhand derer sich eine genaue Zuordnung und Bemessung der aus den sozialen Menschenrechten abzuleitenden Umsetzungs- beziehungsweise Unterstützungspflicht vornehmen ließe (de Schutter et al., 2012; Kämpf und Winkler, 2012). In der Wissenschaft gibt es allerdings eine rege Diskussion zur Präzisierung und (quantitativen) Konkretisierung (de Schutter et al., 2012; Kaltenborn, 2015; Kämpf und Winkler, 2012; Khalfan, 2013; Vandenbogaerde, 2015; Vandenhole, 2020).

Initiativen wie dem „Grünen-Knopf“-Label für Kleidung auf das Thema in der Öffentlichkeit aufmerksam zu machen.⁷⁵

Weiterhin prägen nicht nur unzureichende Gebäudesicherheit und mangelhafter Unfallschutz die Arbeitsumwelt vieler Fabrikarbeiter*innen im globalen Süden (ECOSOC, 2019). Weit verbreitet sind auch Zwangs- und Kinderarbeit (ILO, 2019), die Vorenthaltung von Gewerkschaftsrechten (ITUC, 2019) und die Bezahlung von Löhnen, die zur Sicherung des Lebensunterhalts nicht ausreichen (WageIndicator Foundation, 2020). Auch bei der Online-Befragung stellten mehrere NMRI die Verwirklichung der Arbeiter*innenrechte als Herausforderung in ihrem Land dar. So wies eine NMRI beispielsweise auf die hohe Anzahl an eingegangenen Beschwerden aufgrund von Verletzungen der Arbeiter*innenrechte hin.

Hinzu kommen verstärkt menschenrechtsgefährdende Aktivitäten transnationaler Unternehmen in ländlichen Regionen des globalen Südens. Häufig dienen Enteignungen dazu, ausländischen Investoren großflächigen Landerwerb zu ermöglichen, um Agrarprodukte für den Export anzubauen (Stichwort *land grabbing*). Dies kann dazu führen, dass nicht genügend Grundnahrungsmittel für die lokale Bevölkerung erzeugt werden. Besonders gravierende Menschenrechtsverletzungen sind aber auch dann zu befürchten, wenn die örtlichen Behörden nicht in der Lage oder nicht willens sind, die betroffene Bevölkerung gegen Vertreibungen oder tätliche Übergriffe zu schützen (Borras et al., 2016).

Im BMZ-Menschenrechtskonzept wird dem Themenkomplex Wirtschaft und Menschenrechte Beachtung geschenkt. Die deutsche EZ soll demnach die staatliche Schutzpflicht in ihren Partnerländern auf institutioneller und rechtlicher Ebene stärken, damit Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen vermieden und die ILO-Kernarbeitsnormen gewährleistet werden (BMZ, 2011a). Darüber hinaus spricht die Strategie die Eigenverantwortung von Unternehmen (unter Bezugnahme auf die VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte) an und verpflichtet sich zur Weiterentwicklung des Rechtsrahmens und zur Förderung von *Corporate Social Responsibility* (CSR) (BMZ, 2011a). Während das Menschenrechtskonzept Arbeiter*innenrechte, Zwangsräumungen und das Verbot von Kinderarbeit explizit anspricht (BMZ, 2011a), erwähnt es Menschenrechtsverletzungen im Zusammenhang mit Agrarinvestitionen und Landnahme nur indirekt (BMZ, 2011a). Jedoch enthält der Leitfaden ein Kapitel zu potenziellen menschenrechtlichen Risiken von Maßnahmen der EZ im Bereich Landwirtschaft, in dem auch der Schutz der Klein- und Subsistenzbauern und -bäuerinnen im Zusammenhang mit Landtitelvergaben oder -verkäufen Berücksichtigung findet (BMZ, 2013a).⁷⁶ Ähnlich wird auch die Stärkung oder Zusammenarbeit mit Arbeitnehmer*innenvertretungen nicht als Handlungsansatz im Menschenrechtskonzept, aber im Leitfaden zur Querschnittsverankerung von Menschenrechten in verschiedenen EZ-Schwerpunkten genannt (BMZ, 2013a).

Zusammenfassend greift das Menschenrechtskonzept relevante normative Grundlagen und menschenrechtliche Problematiken im Themenbereich Wirtschaft auf, geht aber nicht in jedem Fall auf spezifische Problematiken und Zielgruppen wie Klein- und Subsistenzbauern und -bäuerinnen und Arbeitnehmer*innenvertretungen ein.

⁷⁵Mehr Informationen zu den genannten Initiativen des BMZ finden sich auf der Internetseite des Ministeriums (BMZ, 2020c).

⁷⁶Zudem werden Menschenrechtsverletzungen im Zusammenhang mit Landnahme in einem weiteren Strategiepapier des BMZ thematisiert (BMZ, 2012a).

Kasten 6 Fazit: Relevanz des Konzepts vor dem Hintergrund der Menschenrechtssituation weltweit

- Das Menschenrechtskonzept ist vor dem Hintergrund der aktuellen Menschenrechtssituation weltweit **größtenteils relevant**.
- Das Konzept geht auf alle fünf übergeordneten Menschenrechtsproblematiken ein. Allerdings gibt es einige Einschränkungen innerhalb der fünf Themenfelder, die teilweise der fehlenden Aktualität des Konzepts geschuldet sind. Besonders gut abgedeckt sind: (1) zentrale Elemente der Herausforderungen im Bereich bürgerlich-politischer Rechte, (2) aktuelle menschenrechtliche Herausforderungen im Kontext humanitärer Krisen, (3) ein Großteil der strukturell benachteiligten Gruppen, (4) Herausforderungen bei der Verwirklichung von Subsistenzrechten im Kontext der weltweiten Armutsbekämpfung und (5) relevante normative Entwicklungen zu Wirtschaft und Menschenrechten.
- Übergeordnetes Verbesserungspotenzial gibt es vor allem in Bezug auf (1) die fehlende Auseinandersetzung mit Anforderungen an den Schutz der bürgerlich-politischen Rechte im Kontext der Digitalisierung, der Terror- und Kriminalitätsbekämpfung sowie der Agenda 2030, (2) die Zusammenarbeit mit strukturell benachteiligten Gruppen, insbesondere auf LSBTI und Wanderarbeiter*innen wird nur bedingt eingegangen, (3) eine explizite, strategische und gezielte Schwerpunktsetzung bei der Verwirklichung der Subsistenzrechte, (4) die Zusammenarbeit mit Klein- und Subsistenzbauern und -bäuerinnen sowie Arbeitnehmer*innenvertretungen im Themenfeld Wirtschaft und Menschenrechte.

5. ERGEBNISSE 2: UMSETZUNG DES MENSCHENRECHTS- KONZEPTS

5.1 Menschenrechtsverständnis im BMZ

Evaluierungsfrage 2: Inwieweit existiert ein geteiltes Verständnis des Leitprinzips Menschenrechte im BMZ und wie handlungsleitend ist es?

Methoden: Die Untersuchung des Menschenrechtsverständnisses im BMZ basierte auf der folgenden Methode:

- **Qualitative Interviews:** Für die Beantwortung der Evaluierungsfrage wurden qualitative Interviews mit Mitarbeitenden des BMZ dazu genutzt, Menschenrechte und ihre Rolle in der Praxis der deutschen Entwicklungspolitik zu thematisieren. Zudem lieferten Interviews mit Vertreter*innen der Zivilgesellschaft zu ihrem Verständnis von Menschenrechten in der Praxis weitere Hinweise. Interviewfragen nach den Inhalten des Leitbilds „Menschenrechte“ wurden offen gestellt und qualitativ ausgewertet.

Ergebnisse: Ein umfassendes Menschenrechtsverständnis, das sowohl normative als auch inhaltliche und operative Aspekte des MRA umfasst, spiegelte sich nur in vereinzelt Interviews wider. Ein solch umfassendes Verständnis beinhaltet erstens die Beschreibung von Menschenrechten als normativen Wertekanon. Dies äußert sich häufig im Menschenrechtskonzept beschriebenen menschenrechtlichen Perspektivwechsel von staatlichen Partner hin zu Pflichtentragenden und von bedürftigen Zielgruppen hin zu Rechteinhabenden. Zweitens wurden konkrete Inhalte von Menschenrechtskonventionen und drittens operativ-funktionelle Elemente des MRA in der deutschen EZ – wie beispielsweise einzelne Handlungsfelder und ihr Zusammenspiel – genannt. Dieses umfängliche Verständnis fand sich vor allem bei Akteuren, die sich aufgrund ihres Arbeitsbereichs mit den konzeptuellen Grundlagen von Menschenrechten auseinandersetzen (Int. I20; Int. I15; Int. I22; Int. I25).

In den meisten anderen Interviews thematisierten die Mitarbeitenden des BMZ nur einzelne Aspekte von Menschenrechten und dem MRA. Entsprechend der inhaltlichen Ausrichtung der Interviews wurden Menschenrechte sehr häufig in Hinblick auf operativ-funktionelle Aspekte beschrieben (Int. I3; Int. I8; Int. I7; Int. I6; Int. I21). Hierbei fand eine Auseinandersetzung mit der Verankerung von Menschenrechten in der EZ-Praxis statt. So wurden beispielsweise die querschnittliche Integration von Menschenrechten in Vorhaben und die Durchführung von spezifischen Vorhaben genannt und als konstitutive Elemente des Leitbilds „Menschenrechte“ thematisiert:

„Für mich bedeutet das [Leitbild Menschenrechte], es ist wirklich vom Anfang bis zum Ende, also bei der Konzeption von Projekten, aber auch von Programmen, immer ein horizontales Thema. Ist egal, in welchem Land. Ob es dann auch ein vertikales Thema wird [...] hängt dann für mich immer vom Kontext ab. Wo dann die Bedarfe sind und wo dann auch die vereinbarten Schwerpunkte der Zusammenarbeit sind. Aber als horizontales Thema würde ich das absolut so sehen.“ (Int. I8)

Trotz des sich hierin äußernden Bewusstseins über die beiden Kernelemente des dualen Ansatzes werden die beide Elemente – im Sinne ihres gemeinsamen und komplementären Einsatzes zur Erreichung menschenrechtlicher Ziele in Partnerländern – nur selten von den Interviewpartner*innen des BMZ verknüpft. Oft wurden in den Interviews dagegen Herausforderungen, spezifische Menschenrechtsvorhaben in der Praxis umzusetzen, betont. Solche Vorhaben wurden häufig als nicht wünschenswert beziehungsweise nicht wirksam dargestellt (Int. I3; Int. I4; siehe vertiefend hierzu Kapitel 5.2.8).

Darüber hinaus beschrieben Mitarbeitende des BMZ das Leitbild „Menschenrechte“ in den Interviews oft in Relation zur konkreten Menschenrechtssituation in Partnerländern (Int. I3; Int. I4; Int. I19; Int. I2). So wurden beispielsweise mögliche Beiträge der deutschen EZ zur Verbesserung der Menschenrechtssituation diskutiert (Int. I19; Int. I21; Int. I3; Int. I4). Im Mittelpunkt stand hierbei eher die Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen als ein Beitrag zur Verwirklichung von Menschenrechten durch EZ-Vorhaben (Int. I3; Int. I21, siehe

vertiefend hierzu Kapitel 5.2.9). Eine explizite Bezugnahme auf extraterritoriale Verpflichtungen Deutschlands, Menschenrechte in Partnerländern zu stärken, fand nicht statt.

Die Betonung operativ-funktioneller Aspekte wurde vor allem von jenen Akteuren genannt, die für die Gestaltung von Vorhaben in Partnerländern die Verantwortung tragen. In diesem Sinne mag das Menschenrechtsverständnis auch Ausdruck der Arbeits- und Verantwortungsrealität der entsprechenden Interviewpartner*innen sein.

Ebenfalls sehr häufig nannten BMZ-Mitarbeitende in den Interviews normative Aspekte von Menschenrechten. Hierbei wurde abstrakt auf die Übereinstimmung individueller Werte mit Menschenrechten Bezug genommen. Der MRA wurde dabei aber nicht mit operativ-funktionellen Aspekten verbunden (Int. I5). Aus diesem Grund wurde teilweise darauf verwiesen, dass ein dezidiertes Menschenrechtskonzept als Grundlage des eigenen Handelns nicht notwendig sei, da eigene Wertvorstellungen mit den normativen Grundlagen des Menschenrechtskonzepts übereinstimmen:

„Und das sind Dinge, da brauche ich nicht ein spezielles Menschenrechtskonzept für, sondern das ergibt sich, finde ich, einfach aus der Analyse des Landes. Wo sind die größten Bedarfe? Und dann setzt man das eben implizit um, ohne dass ich da nochmal jetzt in der Fußnote sagen müsste, das ist übrigens Seite 2 im Menschenrechtskonzept.“ (Int. I4)

Folglich sei eine Bezugnahme auf das Konzept im Arbeitsalltag nicht notwendig (Int. I7; Int. I5). Vor dem Hintergrund des oben dargestellten Befunds, dass Kernelemente des MRA, wie beispielsweise sein dualer Ansatz, oft nicht als zielführend beschrieben wurden, weist dies darauf hin, dass der MRA in der Praxis möglicherweise nur eingeschränkt handlungsleitend ist.

Darüber hinaus wurde oft in den Interviews problematisiert, dass Menschenrechte für Partner sensible Themen darstellten. Damit einher ging die Ansicht, dass Partner einzelne Menschenrechtsaspekte nicht in jedem Fall gleichermaßen teilen müssten. Dies manifestierte sich beispielsweise in Herausforderungen, die strukturelle Benachteiligung bestimmter Gruppen wie beispielsweise LSBTI im Rahmen des Politikdialogs zu thematisieren (siehe Kapitel 5.2.2).

Der menschenrechtliche Perspektivwechsel, der eines der Kernelemente der normativen Dimension des Menschenrechtskonzepts darstellt, fand sich kaum in den Interviews wieder. So wurde beispielsweise kaum von Rechteinhabenden oder Pflichtentragenden gesprochen. Lediglich Interviewpartner*innen, die ein vollständiges und umfängliches MR-Verständnis aufweisen, übernahmen auch eine menschenrechtliche Sprache (Int. I20; Int. I15; Int. I25). Teilweise wurde der fehlende Perspektivwechsel in den Interviews auch explizit bestätigt. Darüber hinaus wurde nur sehr vereinzelt explizit auf inhaltliche Implikationen von Menschenrechtskonventionen Bezug genommen. Wenn sie genannt wurden, dann vor allem in Bezug auf die sektorale Verankerung von Menschenrechten (Int. I14).

Allerdings wurden häufig indirekte Verbindungen zu einzelnen Konventionen hergestellt. So wurde beispielsweise oft auf implizite Beiträge der EZ zur Verwirklichung einzelner Menschenrechte, insbesondere von wsk-Rechten, rekurriert. Darin spiegelt sich ein inhaltlich breites Verständnis von Menschenrechten wider, das nicht nur bürgerlich-politische Rechte umfasst, sondern sich insbesondere auch auf wsk-Rechte bezieht.

Kasten 7 Fazit: Menschenrechtsverständnis im BMZ

- Insgesamt zeigen die Ergebnisse der Analyse ein umfassendes Verständnis von Menschenrechten vor allem bei jenen Akteuren, die sich im Rahmen ihrer Tätigkeit mit Menschenrechten und dem MRA auseinandersetzen. Dies umfasst normative, inhaltliche und operative Aspekte des MRA.
- Darüber hinaus findet vor allem ein Bezug auf die normative Basis von Menschenrechten und auf operativ-funktionelle Aspekte des MRA statt. Allerdings existieren Einschränkungen in Bezug auf die Tiefe des Verständnisses. Beide Aspekte werden beispielsweise nicht miteinander verbunden. Lücken zeigen sich auch in Bezug auf den im Menschenrechtskonzept genannten menschenrechtlichen Perspektivwechsel und die extraterritorialen Pflichten Deutschlands. Hinsichtlich der operativen Umsetzung des normativen Rahmens des MRA zeigt sich, dass insbesondere die Verschränkung der Elemente des MRA (Stichwort „dualer Ansatz“) nicht immer verstanden wird.
- Inhaltlich findet häufig eine (implizite) Bezugnahme sowohl auf bürgerlich-politische als auch auf wsk-Rechte statt. Eine explizite Bezugnahme auf Menschenrechtskonventionen und einzelne darin ausformulierte Rechte tritt nur selten auf.

5.2 Umsetzung der Handlungsfelder

Evaluierungsfrage 3: Inwieweit werden das Menschenrechtskonzept und die darin genannten Handlungsfelder vom BMZ und von den staatlichen Durchführungsorganisationen umgesetzt?

Dieses Kapitel stellt die Ergebnisse in Hinblick auf die Umsetzung des Menschenrechtskonzepts dar und ist entlang der Handlungsfelder des Konzepts (siehe Kapitel 2.2) strukturiert. Die Kapitel sind entsprechend ihrer inhaltlichen Ausgestaltung sowie der für die Umsetzung verantwortlichen Akteure geordnet.

5.2.1 Handlungsfeld „Verfahren und Prozesse“

Definition des Handlungsfeldes: Im Rahmen des Handlungsfeldes „Verfahren und Prozesse“ soll ein Beitrag zur Verankerung von menschenrechtlichen Standards und Prinzipien in Verfahren und Prozessen des BMZ sowie staatlicher Durchführungsorganisationen geleistet werden. Der Anspruch des Handlungsfeldes umfasst darüber hinaus auch die Geschäfte der Durchführungsorganisationen in ihrem eigenen Risiko.

Methoden: Die Nutzung folgender Methoden trägt dazu bei, die Frage nach der Umsetzung des Handlungsfeldes zu beantworten:

- **Dokumentenanalyse:** Die Analyse von Verfahrens- und Prozessdokumenten bildete die Basis für die Erfassung des Umsetzungsstandes dieses Handlungsfeldes. Hierbei wurden zum Evaluierungszeitpunkt aktuelle interne Prozessbeschreibungen, Leitfäden, interne Vorgaben und Checklisten berücksichtigt. Die Analyse der Dokumente erfolgte entlang des Prozesses der Gestaltung bilateraler Entwicklungsprogramme und -vorhaben im BMZ und in den Durchführungsorganisationen. Innerhalb jedes Schrittes der Prozesskette widmete sich die Untersuchung den inhaltlichen Kernelementen des MRA: (1) Verankerung von menschenrechtlichen Wirkungen und Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen sowie (2) Verankerung menschenrechtlicher Prinzipien (siehe BMZ, 2013a).
- **Interviews:** Interviews mit Vertreter*innen von Grundsatzreferaten und themenverantwortlichen Stellen des BMZ und der Durchführungsorganisationen ermöglichten eine zusätzliche Perspektive für die Untersuchung des Handlungsfeldes. Die Ergebnisse dieser Interviews wurden in Bezug auf einzelne Verfahrens- und Prozesselemente durch die Ergebnisse der Interviews mit Vertreter*innen der Zivilgesellschaft ergänzt.

- **NMRI-Befragung:** Die Befragung ermöglichte eine Perspektive aus Ländern des globalen Südens auf die Verankerung von menschenrechtlichen Standards und Prinzipien in Verfahren und Prozessen der deutschen EZ. Hierbei lag der Fokus auf jenen Verfahrens- und Prozesselementen, die in den jeweiligen Ländern sichtbar sind.

Die Bewertung der Umsetzung erfolgte anhand der folgenden Kriterien: (1) Verankerung menschenrechtlicher Standards und Prinzipien in Verfahren und Prozessen des BMZ und der Durchführungsorganisationen (mittels Dokumentenanalyse), (2) Umsetzung des Handlungsfeldes durch Umsetzungsverantwortliche und Externe anhand nachgewiesener Umsetzungsbeispiele (mittels Interviews).

Ergebnisse: Die Ergebnisse der Dokumentenanalyse zeigen, dass Aspekte des deutschen MRA entlang der gesamten Prozesskette sowohl im BMZ als auch in den Durchführungsorganisationen verankert sind. Dieser Befund spiegelt sich sowohl in den Ergebnissen der Interviews mit Vertreter*innen des BMZ als auch der Durchführungsorganisationen wider. Hierin wurde auf eine Reihe von Verfahren und Prozessen verwiesen, die die Umsetzung des MRA in der deutschen EZ gewährleisten sollen (Int. I1; Int. I20; Int. I21; Int. I22; Int. I19). Auch die Ergebnisse der Befragung von NMRI zeigen eine positive Wahrnehmung der Verankerung menschenrechtlicher Aspekte in Verfahren und Prozessen.

Verfahrens- und Prozessbeschreibungen des BMZ für die Vorbereitung von Regierungsverhandlungen berücksichtigen inhaltlich Menschenrechte. Allerdings findet die Bezugnahme vor allem indirekt und implizit statt. Während das BMZ darauf verwies, dass die Umsetzung des MRA vollständig in den entsprechenden Verfahrens- und Prozessdokumenten verankert sei (Int. I1), zeigen die Ergebnisse der Dokumentenanalyse, dass die internen Dokumente nur implizit Bezug auf Menschenrechte nehmen. So sehen die Vorgaben für die Vorbereitung der Regierungsverhandlungen zwar eine interne Abstimmung über die Behandlung von Themen wie gute Regierungsführung, Demokratie und Menschenrechte vor (Dok. 3), allerdings ergibt sich daraus nicht zwangsläufig eine Auseinandersetzung mit Menschenrechten im Dialog mit den Partnern. Auch findet sich in Vorgaben für die Dokumentation von Verhandlungen nur ein impliziter Bezug auf Menschenrechte, indem im Bereich der Rahmenbedingungen für nachhaltige Wirtschaftsentwicklung auf „angemessene Arbeits-, Sozial- und Umweltstandards“ Bezug genommen wird (Dok. 99). In internen Dokumenten zur Vorbereitung von bilateralen Regierungsverhandlungen finden sich ebenfalls keine expliziten Verweise auf Menschenrechte.⁷⁷ Die Verankerung von Empfehlungen aus dem Menschenrechtsschutzsystem, die laut Menschenrechtskonzept die Grundlage für die Versachlichung des Dialogs über Menschenrechte ermöglichen sollen (BMZ, 2011a), wird in keinem der Dokumente genannt (siehe dazu auch Int. I1).

In den Verfahren und Prozessen, die die Erstellung von Länderstrategien des BMZ strukturieren, sind Menschenrechte expliziter und verpflichtender Bestandteil. Laut internen Vorgaben sollen Länderstrategien Aussagen zum Schutz der Menschenrechte und zur Menschenrechtssituation im Partnerland beinhalten (Dok. 26). Zudem sollen sie die bisherige Querschnittsverankerung von Menschenrechten gemäß den Vorgaben des BMZ-Menschenrechtskonzepts reflektieren (Dok. 26). Schließlich sollen Länderstrategien Menschenrechtsrisiken benennen und nicht-intendierte Auswirkungen auf entwicklungspolitische Ziele, Programme und Module formulieren, auf die in der zukünftigen thematischen Ausrichtung Bezug genommen werden kann (Dok. 26). Länderstrategien beruhen formell auf einem integrativen Reflexionsprozess, in den Partner, Durchführungsorganisationen, relevante Entwicklungspartner und andere Ressorts sowie weitere Akteure im Partnerland (beispielsweise aus der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft) eingebunden werden können (Dok. 26). Dieser Prozess wird laut Interviews durch reflektive Fragen gewährleistet, die menschenrechtliche

⁷⁷ Interessanterweise zählt jedoch die Rolle von Religionsgemeinschaften im Partnerland mit Blick auf ihre Haltung zu Menschenrechten zu den Kernaspekten der Ländergespräche. Es finden sich auch indirekte Bezüge zu Menschenrechten in den Dokumenten zur Vorbereitung von Regierungsverhandlungen. So wird in den Dokumenten die Aktualisierung einer landesspezifischen Kontextanalyse genannt, die auch Aspekte des menschenrechtlichen Kontexts abdecken kann (Dok. 3).

Aspekte abdecken. So sollen beispielsweise Vertreter*innen der Regionalreferate und der Durchführungsorganisationen gemeinsam Fragen zur Berücksichtigung bestimmter strukturell benachteiligter Bevölkerungsgruppen in Vorhaben beantworten. Darüber hinaus existiert ein Qualitätsgremium, an dem Vertreter*innen von Sektorreferaten (inklusive des für Menschenrechte verantwortlichen Referats) beteiligt werden und Änderungen einbringen können (Dok. 26, siehe auch Int. I1). Während einerseits auf eine eingeschränkte Nutzung dieses Gremiums durch das Menschenrechtsreferat verwiesen wurde (Int. I1; Int. I4), wurde gleichzeitig kritisiert, dass die nachträgliche Kommentierung eines bereits bestehenden Strategieentwurfs kaum Spielraum für eine vollständige inhaltliche Verankerung des MRA zulasse. Es seien dadurch nur oberflächliche und eher kosmetische Anpassungen möglich (Int. I9; Int. I20).

Auch für die Verankerung des MRA in Vorhaben existieren im BMZ Verfahren und Prozesse: In Planungsdokumenten für bilaterale EZ-Vorhaben ist darzulegen, inwiefern strategische Vorgaben aus dem Menschenrechtskonzept berücksichtigt werden (Dok. 41). Des Weiteren sollen Risiken und mögliche negative Wirkungen des vorgeschlagenen Programms unter anderem für Menschenrechte erläutert und Gegenmaßnahmen in Politikdialog und Vorhabensgestaltung vorgeschlagen werden (Dok. 41). Auch in den Projektplanungsdokumenten sollen Auswirkungen auf Menschenrechte und gegebenenfalls verbleibende Zielkonflikte verpflichtend erläutert werden. Zudem sollen in einem gesonderten Abschnitt der Projektplanungsdokumente Bezüge zum Querschnittsthema Menschenrechte dargelegt werden. Darüber hinaus sollen geplante menschenrechtliche Maßnahmen beschrieben werden, sofern dies erforderlich ist (Dok. 42).

Während also die Verfahren und Prozesse des BMZ vor allem auf die Verankerung von menschenrechtlichen Risiken und Wirkungen ausgerichtet sind, lassen sich keine Bezüge auf menschenrechtliche Prinzipien finden. Zum Beispiel gibt es keinen EZ-weiten, einheitlichen Beschwerdemechanismus, dessen Einführung laut Menschenrechtskonzept das BMZ prüfen sollte. Die Umsetzung menschenrechtlicher Prinzipien wird vor allem der Verantwortung der Durchführungsorganisationen zugeschrieben. So verpflichtet das BMZ die Durchführungsorganisationen, den Menschenrechtsleitfaden, der die Verankerung von menschenrechtlichen Standards und Prinzipien in Vorhaben vorsieht, verbindlich umzusetzen (siehe Kapitel 2.2.). Dieser wird in den Durchführungsorganisationen durch eigene Verfahren und Prozesse verankert.

In der GIZ wird dies durch das Safeguards und Gender-Managementsystem umgesetzt. Es ist inhaltlich am Menschenrechtsleitfaden angelehnt und umfasst ein Verfahren zur Feststellung von Risiken, das für Vorhaben ab einem Auftragswert von über einer Million Euro anzuwenden ist (Dok. 89; siehe auch Dok. 90; Dok. 91). Es ist in einem hohen Maße standardisiert und inhaltlich ähnlich ausdifferenziert wie der Menschenrechtsleitfaden. Darin werden klare Analysekriterien und Risikokategorien sowie eine größtenteils einheitliche Darstellung der Analyseergebnisse vorgegeben und ausgewählte Quellen für die Analyse des Menschenrechtskontextes angeführt (Dok. 90). Aktuell ist das Safeguards und Gender-Managementsystem auf die Risikoerfassung in den ersten beiden Phasen des Projektzyklus beschränkt. Dieses *Frontloading* der Verfahren wurde auch in einem Interview bestätigt (Int. I20). Derzeit wird jedoch die Ausweitung des Systems auf spätere Phasen im Projektzyklus pilotiert (Dok. 89; Dok. 90). Ergänzend hierzu existiert eine explizite Auseinandersetzung mit der Verankerung des MRA in Projektevaluationen (vor allem Evaluierungsfragen und Evaluierungsprozess) der GIZ (Dok. 92).⁷⁸

Analog hierzu existieren bei der KfW die Verfahren der Umwelt- und Sozialverträglichkeitsprüfung (USVP) sowie der Zielgruppen- und Betroffenenanalyse (ZGBA). Ähnlich wie in der GIZ ist die mehrstufige USVP unter anderem am BMZ-Menschenrechtsleitfaden ausgerichtet und gilt für alle Finanzierungsformen der KfW (KfW, 2019). Als Bewertungsmaßstäbe werden die Umwelt- und Sozialstandards der Weltbankgruppe, deren

⁷⁸ Das BMZ formuliert Vorgaben für Evaluierungen im Rahmen von Orientierungslinien für die Berücksichtigung der OECD-DAC-Evaluierungskriterien in Projektevaluationen. In der 2006 erschienenen ersten Ausgabe finden sich keine expliziten Bezüge (BMZ, 2006a). In der 2020 veröffentlichten Aktualisierung existieren vereinzelte Bezüge zu Menschenrechten, insbesondere zu strukturell benachteiligten Gruppen (BMZ et al., 2020).

Environmental, Health and Safety Guidelines sowie die Kernarbeitsnormen der ILO herangezogen.⁷⁹ Die Prüfung ist stark strukturiert und standardisiert. Sie besteht im Kern aus einer systematischen Identifizierung von Risiken durch Vorhaben der EZ und möglichen Gegenmaßnahmen. Sie ist somit zunächst auf die Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen ausgerichtet (KfW, 2019). Für Vorhaben mit einem höheren menschenrechtlichen Risiko ist der Einsatz von Expert*innen vorgesehen (Dok. 126). Die ZGBA widmet sich neben möglichen nicht-intendierten negativen Wirkungen auch möglichen positiven Wirkungen eines Vorhabens (Dok. 93). In einem Interview wurde darauf verwiesen, dass darüber hinaus auch implizite Bezüge existieren, indem menschenrechtlich relevante Aspekte wie der Zugang zu Ressourcen oder die Gleichberechtigung der Geschlechter thematisiert werden (Int. I21). Die Verfahren der KfW sind nicht auf die Planungsphase von Vorhaben beschränkt, sondern gelten für den gesamten Projektzyklus. So beinhaltet die Nachhaltigkeitsrichtlinie der KfW beispielsweise auch Vorgaben hinsichtlich des kontinuierlichen Monitorings und der Berichterstattung zu möglichen negativen Wirkungen (KfW, 2019).

Bei der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) existieren mit der Arbeitshilfematrix „Menschenrechte“ (Dok.1) und einem Prüfungsleitfaden (Dok. 2) zwei Verfahrenselemente zur Verankerung des MRA in Vorhaben (Int. I19). In der Arbeitshilfematrix, die die Anforderungen spezifiziert, werden menschenrechtliche Wirkungen und Risiken explizit thematisiert (Dok. 41; Dok.1; Dok. 94). Falls Risiken identifiziert werden, ist darzustellen, „welche Maßnahmen zu deren Vermeidung geplant [werden] beziehungsweise wie die Vorhabenskonzepction diesem Risiko begegnet“ (Dok. 1; Dok. 2). Anhand welchen Maßstabs diese Einschätzungen getroffen werden und was dies für die Entscheidung über die Durchführbarkeit eines Vorhabens bedeutet, geht aus den Unterlagen nicht hervor. Es zeigen sich allerdings Beschränkungen der existierenden Verfahren auf frühe Projektphasen. In Projektevaluierungen werden menschenrechtliche Aspekte nur indirekt durch Evaluierungsfragen mit Bezug auf Gruppen thematisiert, die strukturell von Benachteiligungen betroffen sind (Int. I19).

Im Rahmen der Studie der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt (PTB) „Ein Menschenrechtsansatz im Rahmen der Technischen Zusammenarbeit der PTB“ wurde 2013 eine Checkliste (PTB, 2013) erarbeitet, die laut Auskunft der PTB den Projektkoordinator*innen der Vorhaben als Handreichung zum Mainstreaming von Menschenrechten dienen soll und zu deren Nutzung alle Mitarbeitenden angehalten sind (Int. I22).⁸⁰ Die Liste enthält allgemein gehaltene Fragen, welche die positiven und negativen Wirkungen des geplanten Vorhabens auf Menschenrechte sowie Ausgleichsmaßnahmen bei potenziellen Menschenrechtsrisiken betreffen (PTB, 2013). Positiv hervorzuheben ist, dass die Checkliste eine Fülle von Quellen für internationale Rechtsnormen nennt (PTB, 2013). Es werden jedoch keinerlei Verantwortlichkeiten, Abläufe oder Bewertungskriterien vorgeschrieben, die eine systematische menschenrechtliche Risikoabschätzung erlauben. Auch hier zeigt sich die Beschränkung der Verfahren und Prozesse auf frühe Projektphasen. Dagegen gab es bereits zwei Evaluierungen von Vorhaben, die explizit menschenrechtliche Aspekte abdeckten (Int. I22).

Die untersuchten Verfahren der Durchführungsorganisationen betreffen positive menschenrechtliche Wirkungen sowie das menschenrechtliche Risikomanagement. Sie gewährleisten somit indirekt die Umsetzung der menschenrechtlichen Prinzipien Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung. Andere menschenrechtliche Prinzipien sprechen die Durchführungsorganisationen mit weiteren Verfahren an.

⁷⁹ Deren *Environmental and Social Framework* enthält zwar ein grundsätzliches Bekenntnis zur Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen (World Bank Group, 2017), nach Einschätzung des Deutschen Instituts für Menschenrechte (DIMR) entsprechen die in dem Framework enthaltenen Standards jedoch „in weiten Teilen nicht den menschenrechtlichen Verpflichtungen, die sich die Bundesregierung auferlegt hat.“ (Brunori, 2019; Cabrera Ormaza und Ebert, 2019; Dann und Riegner, 2019; DIMR, 2016; Forsythe, 2017; Human Rights Watch, 2015; Lewis und Söderbergh, 2019; Shawar und Ruger, 2018).

⁸⁰ Darüber hinaus wird mit dem von der GIZ entwickelten Managementsystem Capacity WORKS ein Verfahrenselement umgesetzt, das sich mit der systematischen Identifikation von bedeutsamen Akteuren auseinandersetzt. Allerdings findet hierbei kein expliziter Bezug zu menschenrechtlichen Prinzipien statt (Dok. 127; Dok. 128). Auch bei anderen Durchführungsorganisationen existieren entsprechende Managementsysteme.

So sollen die Prinzipien Transparenz und Rechenschaftspflicht unter anderem über institutionelle Beschwerdemechanismen gewährleistet werden. Laut Interviews existieren Beschwerdemechanismen auf institutioneller Ebene in allen Durchführungsorganisationen (Int. I20; Int. I21; Int. I22; Int. I19; Int. I4; Int. I8; Int. I7), allerdings stehen nur von der GIZ und der KfW kurze Verfahrensbeschreibungen der Beschwerdemechanismen zur Verfügung (GIZ, 2016; KfW, 2019).⁸¹ Diese institutionellen Beschwerdemechanismen gelten für alle Vorhaben, die von den jeweiligen Durchführungsorganisationen umgesetzt werden. In den Interviews wurde teilweise auf Verbesserungspotenziale bei der Zugänglichkeit und der Nutzung der Beschwerdemechanismen hingewiesen (Int. I22; Int. I19; Int. I7). Außerdem gebe es in Einzelfällen nicht genügend Informationen über die genauen Abläufe der Mechanismen (Int. I19).

Darüber hinaus existieren bei der KfW dezidierte Beschwerdemechanismen auf Vorhabensebene. Partner von KfW-Vorhaben werden vertraglich verpflichtet, solche Beschwerdemechanismen einzurichten (KfW, 2019). Diese sind Teil der Vertragsvorlagen von KfW-Vorhaben mit hohen oder moderaten Umwelt- und Sozialrisiken. In Vorhaben mit geringem menschenrechtlichem Risiko werden Partner verpflichtet, Möglichkeiten für Nachfragen und Beschwerden einzurichten (Dok. 101; Dok. 102). Das Deutsche Institut für Menschenrechte (DIMR) identifizierte allerdings bei den Beschwerdemechanismen auf Ebene von Vorhaben Verbesserungspotenziale. Des Weiteren stellt es fest, dass die Beschwerdemechanismen oft alleine stehen und kein holistischer Ansatz zur Integration verschiedener außergerichtlicher sowie gerichtlicher Mechanismen – wie vom VN-Hochkommissar für Menschenrechte (UNHRC, 2020) empfohlen – existiert (DIMR, 2020). Dies kann für Opfer oder Zeugen von Menschenrechtsverletzungen die Wahl von und den Zugang zu Beschwerdemechanismen weiter erschweren (FRA, 2020). Zu einem ähnlichen Befund gelangt auch die DEval-Evaluierung der Beschäftigungsoffensive Nahost, die feststellt, dass Beschwerdemechanismen des Vorhabens nicht immer in hinreichendem Maße genutzt werden (Roxin et al., 2020). Aufgrund der eingeschränkten Informationen über die Beschwerdemechanismen der Durchführungsorganisationen kann die Qualität ihrer Beschwerdemechanismen übergreifend nicht abschließend bewertet werden.⁸²

Die Prinzipien Partizipation und Empowerment werden in den Verfahren und Prozessen kaum explizit thematisiert.⁸³ Nur in den Verfahrensbeschreibungen der KfW wird auf die Partizipation in der Vorbereitung und Planung von Vorhaben Bezug genommen (KfW, 2019). So werden Partner bei Vorhaben mit hohem und moderatem menschenrechtlichem Risiko vertraglich verpflichtet, einen *Stakeholder Engagement Plan* umzusetzen und die Ergebnisse dieser Umsetzung verständlich im Gebiet des Vorhabens zu veröffentlichen (Dok. 101; Dok. 102).

⁸¹ Für die GIZ existiert darüber hinaus mit dem Hinweisgebersystem ein Verfahrenselement, durch das Verstöße gegen Integritäts- und Compliance-Vorgaben gemeldet werden können (Bundestag, 2020).

⁸² So konnten die Qualitätskriterien für Beschwerdemechanismen, wie sie beispielsweise in den VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte im Leitprinzip 31 ausformuliert werden (UNHRC, 2011), nicht überprüft werden. Eine DEval-Evaluierung zur Geschlechtergleichberechtigung in fragilen Kontexten kommt jedoch zu sehr kritischen Ergebnissen in Bezug auf die Qualität von Beschwerdemechanismen (Brüntrup-Seidemann et al., 2021).

⁸³ Zwar existiert ein 1999 vom BMZ verabschiedetes Konzeptpapier zu „Partizipativer Entwicklung“, allerdings war dieses zum Evaluierungszeitpunkt nicht mehr gültig.

Kasten 8 Fazit: Umsetzung des Handlungsfeldes „Verfahren und Prozesse“

- Die Umsetzung des Handlungsfeldes „Verfahren und Prozesse“ ist **größtenteils erfüllt**.
- Auf Basis der Ergebnisse der Dokumentenanalyse und der Interviews lässt sich festhalten, dass menschenrechtliche Standards in sämtlichen Teilen der Prozesskette, die der Gestaltung bilateraler Programme der EZ zugrunde liegt, verankert sind. Inhaltliche Lücken existieren beim BMZ lediglich in Bezug auf den Politikdialog, in dem Menschenrechte nur implizit und nicht verpflichtend verankert sind (siehe Kapitel 5.2.2). Menschenrechtliche Prinzipien sind in den Verfahren des BMZ nicht verankert. Die Verantwortung für die Umsetzung wird den Durchführungsorganisationen übertragen. Lücken existieren in Bezug auf einen institutionellen Beschwerdemechanismus und die Partizipation von Rechteinhabenden.
- In Bezug auf Verfahren und Prozesse der Durchführungsorganisationen zeigt sich, dass elaborierte und umfassende Verfahren und Prozesse etabliert wurden, die menschenrechtliche Wirkungen querschnittlich integrieren und Menschenrechtsverletzungen verhindern sollen. Bei einigen Durchführungsorganisationen sind diese Verfahren auf die Planungsphase von Vorhaben fokussiert, sodass entsprechende Verfahren in der Projektdurchführung und der Evaluierung von Projekten fehlen. Mit den Verfahren der Durchführungsorganisationen werden vor allem die menschenrechtlichen Prinzipien Nichtdiskriminierung und Chancengleichheit verankert. Die Verankerung von Transparenz und Rechenschaftspflicht erfolgt bei allen Durchführungsorganisationen durch institutionelle Beschwerdemechanismen. Darüber hinaus existieren bei einzelnen Durchführungsorganisationen Beschwerdemechanismen auf Vorhabensebene. Bei der Verankerung der Prinzipien Partizipation und Empowerment in Verfahren ist das Vorgehen der Durchführungsorganisationen heterogen. Während einzelne Durchführungsorganisationen diese Prinzipien explizit nennen, existieren bei anderen keine Bezüge darauf. Analog dazu werden nur bei einzelnen Durchführungsorganisationen menschenrechtliche Verfahren auf den gesamten Projektzyklus (insbesondere Projektdurchführung sowie -evaluierungen) angewandt.

5.2.2 Handlungsfeld „Politikdialog“

Definition des Handlungsfeldes: Im Rahmen des Handlungsfeldes „Politikdialog“ soll ein Beitrag zur Thematisierung von Menschenrechten, beispielsweise von Menschenrechtsverletzungen in Partnerländern, geleistet werden. Der entwicklungspolitische Politikdialog mit bilateralen Partnern stellt einen kontinuierlichen Prozess des Austauschs auf verschiedenen Ebenen dar, der in periodisch durchgeführten Regierungsverhandlungen und -konsultationen gipfelt.⁸⁴

Methoden: Die Nutzung folgender Methoden trägt dazu bei, die Frage nach der Umsetzung des Handlungsfeldes zu beantworten:

- **Dokumentenanalyse:** Die Dokumentenanalyse bildete die Grundlage für die Analyse des Handlungsfeldes. Dazu wurden alle Protokolle von Regierungsverhandlungen von 2015 bis zum Evaluierungszeitpunkt⁸⁵ von kriterienbasiert ausgewählten Ländern herangezogen (siehe Kapitel 3.2.2). Die Regierungsverhandlungsprotokolle wurden als Gegenstand der Analyse ausgewählt, da sie eine der we-

⁸⁴ Regierungsverhandlungen sollen nicht nur den Austausch mit staatlichen Partnern, sondern auch innerhalb der Bundesregierung fördern (Dok. 3). In Kooperationsländern der bilateralen staatlichen Zusammenarbeit sind Regierungsverhandlungen das zentrale Forum für die gemeinsame Vereinbarung von Zielen, Grundlagen und intendierten Wirkungen der Zusammenarbeit. Im Rahmen der Regierungsverhandlungen werden auch offizielle Zusagen von Haushaltsmitteln an die Partner gemacht. In diesen Ländern tragen Regierungskonsultationen zur Vorbereitung von Regierungsverhandlungen bei. In Ländern fokussierter regionaler oder thematischer Zusammenarbeit werden nur Regierungskonsultationen durchgeführt. Hierbei werden keine finanziellen Mittel zugesagt (Dok. 3).

⁸⁵ Es wurden alle Protokolle berücksichtigt, die bis zum 19.5.2020 zur Verfügung standen.

nigen formellen Dokumentationen des Austauschs mit Partnern darstellen. Ihre Analyse ermöglicht dementsprechend einen länderübergreifend einheitlichen Einblick in einen zentralen Teil des Politikdialogs.

Die Analyse der Protokolle erfolgte entlang der folgenden Kriterien, die sich aus den im Menschenrechtskonzept genannten Ansprüchen an den Politikdialog ableiten: (1) Menschenrechte werden als normative Basis des gemeinsamen Handelns benannt, (2) konkrete Menschenrechtsverletzungen im Partnerland werden angesprochen, (3) die Menschenrechtssituation im Partnerland hinsichtlich einzelner Menschenrechtsstandards wird thematisiert, (4) einzelne Menschenrechte werden als gemeinsame intendierte Wirkungen festgelegt.

- **Interviews:** Interviews lieferten ergänzende Informationen und wurden sowohl mit für die Umsetzung des Handlungsfeldes verantwortlichen Akteuren – also den BMZ-Regionalreferaten – als auch Vertreter*innen der deutschen Zivilgesellschaft geführt. Die Interviews ergänzen die Perspektive der Dokumentenanalyse, weil in ihnen der Politikdialog als Ganzes in den Blick genommen wurde.
- **NMRI-Befragung:** Die Befragung ermöglichte es, eine menschenrechtliche Perspektive aus Ländern des globalen Südens auf die Verankerung von menschenrechtlichen Standards und Prinzipien im Politikdialog mit diesen Ländern zu erfassen.

Die Bewertung erfolgte entlang folgender Kriterien: (1) Anteil jener Regierungsverhandlungsprotokolle, die menschenrechtliche Kriterien enthalten (mittels Dokumentenanalyse), (2) Verankerung von Menschenrechten im Politikdialog durch Umsetzungsverantwortliche und Externe anhand nachgewiesener Umsetzungsbeispiele (mittels Interviews).

Ergebnisse: Die Ergebnisse der Dokumentenanalyse zeigen, dass nur in sehr wenigen Ländern Menschenrechte explizit und umfassend in den Protokollen aufgegriffen werden. Nur in zwei von 13 untersuchten Ländern sind alle vier Kategorien explizit angesprochen. In zwei weiteren Ländern werden explizite Bezüge zu Menschenrechten in drei Kategorien hergestellt. Etwas öfter lassen sich implizite Bezüge zu Menschenrechten in den Protokollen identifizieren. So wurden in vier von 13 analysierten Ländern (13 von 38 Protokollen) explizite oder implizite Bezüge zu Menschenrechten im Sinne aller untersuchten Kernelemente des MRA gefunden. In Bezug auf die einzelnen menschenrechtlichen Kriterien lässt sich Folgendes festhalten:

- Die Ergebnisse der Dokumentenanalyse zeigen, dass in sechs von 38 Regierungsverhandlungen (vier von 13 Ländern) ein explizites und ausdrückliches gemeinsames Bekenntnis zu Menschenrechten als Basis des gemeinsamen Handelns genannt wird. Indirekte Bezüge zu Menschenrechten finden sich in 14 von 35 Protokollen (acht von 13 Ländern).⁸⁶ Im Vergleich mit früheren Analysen, in denen bis 2014 Protokolle von Regierungsverhandlungen als Aspekt des Monitorings des Menschenrechtskonzepts untersucht wurden (siehe Kapitel 5.2.11), stellt dies eine deutliche Verbesserung dar. In diesen frühen Analysen konnten keine Passagen gefunden werden, die auf ein gemeinsames Bekenntnis zu Menschenrechten verweisen (Dok. 95).

Darüber hinaus finden sich implizite Bezüge auf Menschenrechte oder einzelne Teilaspekte. In zwölf der 38 Protokolle (sechs von 13 Ländern) gibt es Verweise auf die Kernarbeitsrechtsnormen der ILO oder die VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte. Diese implizite Benennung von Menschenrechten entspricht internen Vorgaben des BMZ für Regierungsverhandlungen, in dem soziale Standards explizit als Beispiel für menschenrechtliche Themen genannt werden, die angesprochen werden können (Dok. 3).

⁸⁶ Allerdings unterscheidet sich die Art und Weise, wie Menschenrechte angesprochen werden: Zum Teil wird darauf aufmerksam gemacht, dass die Förderung der Menschenrechte (gemeinsam mit der Förderung von Demokratie und guter Regierungsführung) „die erklärten Ziele“ der Partnerregierung seien und diese von der deutschen Seite unterstützt würden. In anderen Protokollen wird eher die entsprechende Erwartungshaltung der Bundesregierung betont.

- Konkrete Menschenrechtsverletzungen werden in acht von 38 Protokollen (fünf von 13 Ländern) angesprochen. Dabei werden überwiegend Verletzungen durch Pflichtentragende in Partnerländern thematisiert. Beispielsweise werden Einschränkungen der Presse-, Versammlungs- und Meinungsfreiheit oder Gewalt gegen strukturell benachteiligte Gruppen und Menschenrechtsverteidiger*innen erwähnt. Die Analyse zeigt zudem, dass in drei von 13 Ländern eine wiederholte und kontinuierliche Thematisierung von Menschenrechtsverletzungen stattfindet. Zudem gibt es eine Reihe von Ländern, in denen menschenrechtliche Herausforderungen existieren, ohne dass sich eine Thematisierung von Menschenrechtsverletzungen aus den Protokollen ersehen lässt.
- Die allgemeine Menschenrechtssituation in Partnerländern in Bezug auf konkrete Menschenrechte wird vor allem in Bezug auf Problemlagen thematisiert. In elf von 38 Protokollen (sieben von 13 Ländern) wird die Situation im Partnerland mit explizitem Bezug auf Menschenrechte angesprochen. So werden beispielsweise strukturell benachteiligte Gruppen und die Sicherung beziehungsweise die Einschränkung ihrer Rechte erwähnt.
Häufiger – in 24 der 38 untersuchten Protokolle – werden Konventionen und Rechte mittelbar angesprochen. Hierbei werden insbesondere strukturell benachteiligte Gruppen erwähnt, wie Frauen (beispielsweise in Hinblick auf Reproduktionsrechte oder Zwangsheirat) oder indigene Bevölkerungsgruppen (hinsichtlich Partizipation, Inklusion und Schutz).
- Menschenrechte als gemeinsame Ziele der Zusammenarbeit werden in allen Protokollen direkt oder indirekt genannt. In 12 von 38 Protokollen (acht von 13 Ländern) werden Beiträge zur Realisierung von Rechten in den Regierungsverhandlungen als Ziel festgelegt. Darüber hinaus werden menschenrechtliche Prinzipien (12 von 38 Protokollen, sieben von 13 Ländern) indirekt thematisiert. Zudem lassen sich inhaltliche Bezüge zwischen Zielen und Menschenrechten – indem zum Beispiel das Ziel der Ernährungssicherung genannt wird, ohne dass auf das entsprechende Recht auf Ernährung eingegangen wird – in 14 von 38 Protokollen (neun von 13 Ländern) finden.

In einigen Interviews wurde darauf hingewiesen, dass einzelne Aspekte von Menschenrechten im Rahmen des Politikdialogs thematisiert werden. Besonders häufig würden Verletzungen bürgerlich-politischer Rechte (Int. I3; Int. I4; Int. I18; Int. I8; Int. I7; Int. I6) sowie die Situation strukturell benachteiligter Gruppen (Int. I3; Int. I8) angesprochen. Nur in einem Interview mit Länderreferent*innen wurde darauf hingewiesen, dass Verbesserungspotenzial in Bezug auf die Nutzung des Politikdialogs bestehe (Int. I5). Zugleich wurden aber auch eine Reihe grundsätzlicher und struktureller Herausforderungen genannt, die erklären können, warum die Ergebnisse der Dokumentenanalyse kritischer als die Ergebnisse der Interviews ausfallen. So wurde beispielsweise darauf hingewiesen, dass aufgrund der fehlenden Anknüpfungspunkte nicht immer alle Aspekte von Menschenrechten im Politikdialog genannt werden könnten (Int. I6).

Darüber hinaus geht aus den Interviews hervor, dass aus Sicht von BMZ-Mitarbeitenden Herausforderungen bei der Thematisierung von Menschenrechten teilweise auch durch unterschiedliche Herangehensweisen und Interessen des BMZ und anderer Akteure entstünden (Int. I3; Int. I4; Int. I5). Als Grund für die Nichtthematisierung von Menschenrechten im Politikdialog wurde unter anderem darauf verwiesen, dass einzelne menschenrechtliche Themen von Partnern als so sensibel wahrgenommen würden, dass dies beispielsweise Einfluss auf die weitere Kooperation haben könnte (Int. I3; Int. I8). Im Menschenrechtskonzept wird vorgeschlagen, den Politikdialog durch die Bezugnahme auf Empfehlungen aus dem VN-Menschenrechtsschutzsystem zu versachlichen. Allerdings wurde dies in keinem Interview als umgesetzt dargestellt. Dieser Befund wird durch die Dokumentenanalyse bestätigt. Keines der ausgewerteten Protokolle enthält Informationen

darüber, dass im Verlauf der Regierungsverhandlungen explizit auf Empfehlungen aus dem Menschenrechtsschutzsystem der VN eingegangen wurde.⁸⁷

Das Ergebnis der Analysen von Dokumenten und Interviews spiegelt sich nur eingeschränkt in den Ergebnissen der NMRI-Befragung wider: Der Großteil der Befragten verwies darauf, dass Menschenrechte im Rahmen der Politikdialoge angesprochen werden. Am häufigsten werden aus Sicht der NMRI in diesem Zusammenhang Menschenrechte als juristische Verpflichtung und Empfehlungen aus dem internationalen Menschenrechtsschutzsystem dargestellt. Diese zur Dokumentenanalyse widersprüchlichen Ergebnisse können möglicherweise methodisch durch Einschränkungen der realisierten Stichprobe erklärt werden.

Kasten 9 Fazit: Umsetzung des Handlungsfeldes „Politikdialog“

- Die Umsetzung des Handlungsfeldes „Politikdialog“ ist **teilweise erfüllt**.
- Insgesamt zeigen die Ergebnisse, dass nur in vereinzelten Protokollen von Regierungsverhandlungen Menschenrechte umfassend und explizit aufgegriffen werden. Etwas häufiger konnten indirekte oder implizite Bezüge zu Menschenrechten in Protokollen identifiziert werden: In etwas weniger als der Hälfte der untersuchten Protokolle findet sich explizit oder implizit das Bekenntnis zu Menschenrechten als Basis der gemeinsamen Arbeit, werden Menschenrechtsverletzungen thematisiert und der menschenrechtliche Kontext besprochen sowie Menschenrechte als gemeinsame Ziele benannt.
- Im Politikdialog werden einzelne Aspekte von Menschenrechten häufiger angesprochen. Die Interviews zeigen zugleich, dass strukturelle Hürden für die Umsetzung des Handlungsfeldes in der Praxis existieren. Dadurch kann die Situation entstehen, dass menschenrechtliche Aspekte nicht oder nur indirekt thematisiert werden können.
- Dementsprechend trifft der Anspruch, menschenrechtliche Aspekte in allen Politikdialogen umfassend zu verankern, in der Praxis auf Herausforderungen. Diese werden im Menschenrechtskonzept bereits vorweggenommen, indem beispielsweise auf die notwendige Sensibilität bei der Thematisierung von Menschenrechtsverletzungen hingewiesen wird. Dementsprechend wird im Menschenrechtskonzept nahegelegt, dass der Politikdialog durch die Bezugnahme auf Empfehlungen aus dem Menschenrechtsschutzsystem der VN versachlicht werden könnte. Weder die Ergebnisse der Interviews noch der Dokumentenanalyse verweisen darauf, dass dies praktiziert wird.

5.2.3 Handlungsfeld „Konditionale Mittelvergabe“

Definition des Handlungsfeldes: Das Handlungsfeld bezieht sich auf die Berücksichtigung der Menschenrechtssituation in Partnerländern für Entscheidungen des BMZ über seine ODA-Zusagen (*commitments*). Das Handlungsfeld besteht aus vier Maßnahmen: die Berücksichtigung der Menschenrechtssituation im Partnerland bei der Zusage von ODA-Mitteln des BMZ, die Anwendung von Konditionalität, wenn ein Partnerland Menschenrechte gravierend und systematisch verletzt, die BMZ-interne Bewertung der Menschenrechtssituation als Grundlage für die Art und Ausgestaltung von EZ-Vorhaben sowie der konditionale Einsatz von Budgethilfe.

⁸⁷ Allerdings weisen einzelne Protokolle inhaltliche Parallelen zu den abschließenden Bemerkungen (*concluding remarks*) der VN-Vertragsorgane zu Menschenrechten auf (vier von 38 Protokollen, zwei von 13 Ländern). Dieser Befund muss aber nicht darauf zurückzuführen sein, dass Empfehlungen aus dem Menschenrechtsschutzsystem die Grundlage für Regierungsverhandlungen bilden, sondern eher, dass Problemlagen von deutschen Vertreter*innen gleichermaßen wie von internationalen Organisationen identifiziert wurden.

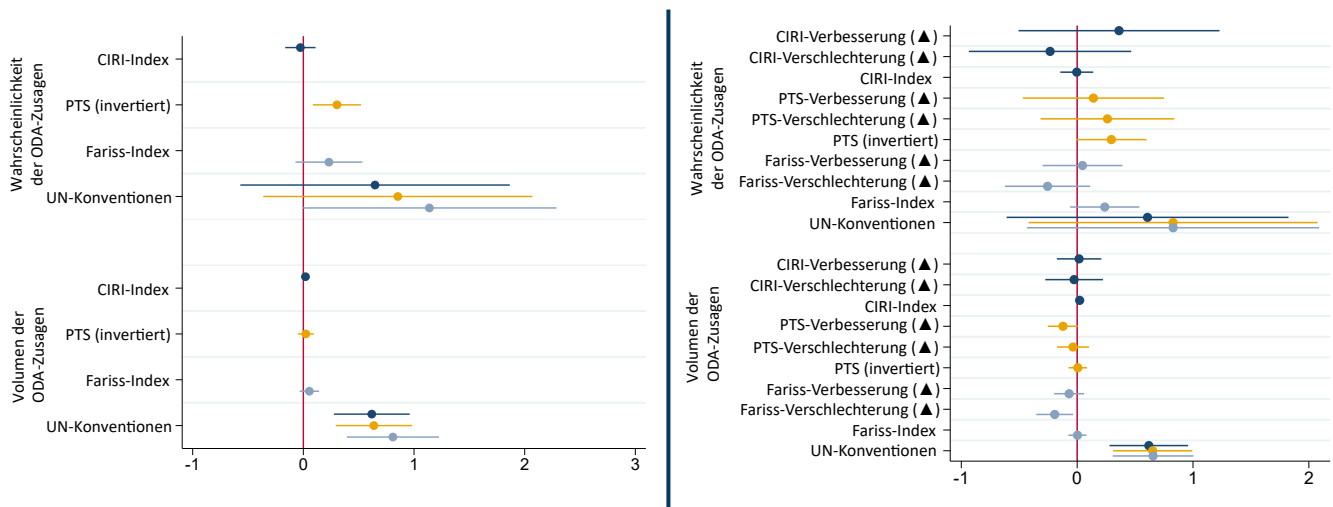
Methoden: Die Nutzung folgender Methoden trägt dazu bei, die Frage nach der Umsetzung des Handlungsfeldes zu beantworten:

- **Allokationsanalyse:** Die Allokationsanalyse untersuchte den statistischen Zusammenhang zwischen der Menschenrechtssituation in Partnerländern und ODA-Zusagen des BMZ. Die Übersichtsstatistiken der einzelnen Variablen befinden sich im Online-Anhang.
- **Interviews:** Interviews mit für die Umsetzung verantwortlichen Regionalreferaten im BMZ sowie den BMZ-Grundsatzreferaten und Vertreter*innen der Zivilgesellschaft lieferten ergänzende Informationen.
- **NMRI-Befragung:** Die Befragung ermöglichte es, eine Perspektive aus Ländern des globalen Südens auf die Anwendung von menschenrechtlicher Konditionalität im Politikdialog mit Partnerländern zu erfassen.

Die Bewertung erfolgte entlang folgender Kriterien: (1) systematischer Zusammenhang zwischen der Menschenrechtssituation im Partnerland und Wahrscheinlichkeit beziehungsweise Höhe von ODA-Zusagen des BMZ (mittels Allokationsanalyse), (2) Anwendung von Konditionalität, wenn ein Partnerland Menschenrechte gravierend und systematisch verletzt (mittels Allokationsanalyse, Interviews, NMRI-Befragung), (3) BMZ-interne Bewertung der Menschenrechtssituation als Grundlage für die Art und Ausgestaltung von EZ-Vorhaben (mittels Interviews), (4) konditionaler Einsatz von Budgethilfe (mittels Allokationsanalyse, Interviews).

Ergebnisse: Die Ergebnisse der Allokationsanalyse liefern weder konsistente Hinweise auf einen Zusammenhang zwischen der Menschenrechtssituation und der Wahrscheinlichkeit, dass ein Land ODA erhält, noch zwischen der Menschenrechtssituation in Partnerländern und der Höhe deutscher ODA-Zusagen (siehe linke Grafik in Abbildung 3). Die Analysen belegen auch nicht, dass gravierende, systematische Menschenrechtsverletzungen beziehungsweise ein überdurchschnittlich starker Menschenrechtsschutz im Zusammenhang mit ODA-Zusagen (Wahrscheinlichkeit, Partnerland zu werden, und Höhe der Zusagen an Partnerländer) stehen (siehe rechte Grafik in Abbildung 3).⁸⁸

⁸⁸ Für die Analysen wurden drei Indikatoren zur Messung von Menschenrechten in einem Land-Jahr herangezogen: der physische Integritätsindex des CIRI *Human Rights Data Project*, dessen sub-Komponenten auch im Zusammenhang mit ODA-Allokationen untersucht werden, die *Political Terror Scale* (PTS) und der Farriss-Index, welcher auf die ersteren Indizes zurückgreift, aber für einen sich über Zeit verändernden Bewertungsmaßstab für Menschenrechtsverletzungen kontrolliert. Die Analysen wurden auch mit den *Political-Rights*- und *Civil-Liberties*-Indizes des *Freedom House* gerechnet. Die Ergebnisse dieser Analysen sind weitestgehend konsistent mit jenen, die im Text präsentiert werden. Allerdings stehen starke Verbesserungen der bürgerlichen Freiheiten (*civil liberties*) in Partnerländern im Zusammenhang mit höheren ODA-Allokationen. Da der Index für bürgerliche Freiheiten nicht ausschließlich menschenrechtliche Aspekte aufgreift, sondern auch Eigenschaften des politischen Systems abbildet, kann davon ausgegangen werden, dass der festgestellte Zusammenhang eher auf eine generelle Öffnung und liberale Reformen des Partnerlandes zurückzuführen ist. Diese Folgerung wird auch dadurch bekräftigt, dass der Demokratie-Indikator des Polity IV (Kontrollvariable) in den Modellen mit den *Freedom-House*-Indizes nicht mehr statistisch signifikant ist. Somit bleiben die Ergebnisse der Evaluierung robust.

Abbildung 3 Der Zusammenhang zwischen Menschenrechtssituation und ODA-Zusagen des BMZ

Quelle: Eigene Darstellung.

Anmerkung: Die Abbildung stellt die Ergebnisse der statistischen Analysen als Diagramme dar. Das linke Diagramm zeigt den Zusammenhang zwischen der Menschenrechtssituation für verschiedene Indikatoren (vertikale y-Achse) und der Wahrscheinlichkeit, ODA zu erhalten (oberer Teil der Grafik) beziehungsweise der Höhe der ODA-Zusagen an ein Partnerland (unterer Teil). Das rechte Diagramm zeigt den Zusammenhang zwischen gravierenden, systematischen Menschenrechtsverletzungen beziehungsweise -verbesserungen für verschiedene Indikatoren (vertikale y-Achse; farbliche Unterschiede zur Differenzierung der Indikatoren) und der Wahrscheinlichkeit, ODA zu erhalten (oberer Teil) beziehungsweise der Höhe der ODA-Zusagen an ein Partnerland (unterer Teil). Auf der horizontalen x-Achse der Diagramme ist die Größe des Regressionskoeffizienten aufgetragen. Die Punkte in den Grafiken zeigen somit den durchschnittlichen Zusammenhang zwischen Menschenrechten und ODA für alle Länder im Untersuchungszeitraum an. Die horizontalen Linien um die Punktschätzungen stellen das 95-Prozent-Konfidenzintervall dar. Schneidet die Konfidenzintervalle die in Rot dargestellte, vertikale Linie des Graphen, ist der Koeffizient nicht statistisch signifikant, das heißt es gibt keinen Zusammenhang zwischen der Menschenrechtssituation und ODA-Zusagen. Die Ergebnisse der Regressionsmodelle in Tabellenform und für alle erklärenden Variablen befinden sich im Online-Anhang.

Jedoch zeigt eine differenzierte Betrachtung, dass eine konditionale Mittelvergabe unter bestimmten Umständen stattfindet. Disaggregiert man den Cingranelli-Richards-Index (CIRI) in seine einzelnen Komponenten, zeigen die Ergebnisse, dass ein schwacher Zusammenhang zwischen dem Auftreten politischer Morde und der Reduktion von ODA-Zusagen besteht (siehe Online-Anhang). Politische Verfolgung, Inhaftierungen und Folter korrelieren hingegen nicht mit der Höhe von ODA.⁸⁹ Dies könnte auf die relative Sichtbarkeit politischer Morde – im Vergleich zu beispielsweise Folter in staatlichen Gefängnissen – und den damit einhergehenden öffentlichen Druck zurückgeführt werden.

Auch in Ländern mit bilateralem Länderprogramm, in denen das BMZ einen erhöhten Steuerungsanspruch hat, wird Konditionalität nicht im strengen Sinne umgesetzt. Zwar sind die ODA-Zusagen an diese Länder

⁸⁹ Des Weiteren scheinen Verletzungen der Anti-Folterkonvention (Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe) in keinem Zusammenhang mit der Entscheidung des BMZ zu stehen, ob ein Land Partner der deutschen EZ ist. Bei milden Verletzungen zeigt sich sogar ein positiver Zusammenhang. Bei dieser Korrelation handelt es sich mit allergrößter Wahrscheinlichkeit nicht um einen kausalen Zusammenhang, sondern ein statistisches Artefakt. Es zeigt aber, dass die Anwendung von Folter in einem Land für das BMZ kein Ausschlusskriterium für eine Kooperation mit diesem Land darstellt.

geringer als an andere Partnerländer beziehungsweise als in Vor-/Folgejahren, wenn die Menschenrechtssituation in diesen Ländern vergleichsweise schlecht ist (siehe Online-Anhang).⁹⁰ Allerdings zeigen Modelle, die auf einem Subset von Partnerländern mit bilateralem Länderprogramm geschätzt wurden, keinen statistischen Zusammenhang zwischen der Menschenrechtssituation und ODA-Zusagen. Einzelbeispiele der jüngsten Vergangenheit zeigen jedoch, dass es vereinzelt Sanktionen gegen Staaten gibt, die massive Menschenrechtsverletzungen zulassen oder begehen: Zu Beginn des Jahres 2020 setzte das BMZ die staatliche Zusammenarbeit mit Myanmar, einem Land mit bilateralen Länderprogramm, offiziell aus. Damit reagierte das BMZ auf Menschenrechtsverletzungen gegen die Rohingya-Minderheit und auf das Versagen der Regierung, ihre internationale Schutzpflicht angesichts mutmaßlicher ethnischer Säuberungen wahrzunehmen.⁹¹

Insgesamt zeigen die Ergebnisse der Allokationsanalyse aber auch, dass andere Interessen Deutschlands in einem Zielkonflikt mit menschenrechtlicher Konditionalität stehen können: In Ländern mit höheren Direktinvestitionen der deutschen Privatwirtschaft spielen menschenrechtliche Gesichtspunkte eine geringere Rolle (siehe Online-Anhang). Außerdem hat die Menschenrechtssituation einen stärkeren Einfluss auf ODA, wenn die Zahl der Geflüchteten aus dem jeweiligen Partnerland höher ist (siehe Online-Anhang).

Dieses Ergebnis deckt sich mit den Ergebnissen der Interviews, in denen darauf hingewiesen wurde, dass die Menschenrechtssituation in Einzelfällen (und vor allem auf der Vorhabensebene) zu einer Reduzierung von ODA führen könne. Allerdings würden unabhängig von der Menschenrechtssituation im Partnerland auch andere Faktoren in der Entscheidung berücksichtigt (zum Beispiel politische und strategische Entscheidungen) (Int. I4; Int. I8; Int. I6; Int. I7; Int. I5; Int. I9).⁹² Auch die Ergebnisse der Befragung von NMRI zeigen, dass Konditionalität nur teilweise eine Rolle im Politikdialog spielt: Die Hälfte (n = 14) der befragten NMRI konnte Aussagen zu den Inhalten des Politikdialogs treffen. Nur zwei NMRI gaben an, dass Deutschland Menschenrechte im Sinne der Konditionalität thematisiert hätte.

Die Ergebnisse der Allokationsanalyse geben keine konsistenten Hinweise darauf, dass bei Menschenrechtsverletzungen Mittel über andere Träger fließen (Stichwort *bypassing aid*). Die ODA-Zusagen an nichtstaatliche und multilaterale Durchführungspartner*innen nehmen nicht zu, wenn Staatsvertreter*innen Menschenrechte nicht gewährleisten können beziehungsweise sie durch gezielte Akte verletzen (siehe Online-Anhang).⁹³ Die Interviews bestätigten, dass nur in Einzelfällen Änderungen auf der Vorhabensebene und bei der Wahl der Partner vorgenommen werden, damit die Zusammenarbeit in einem Partnerland nicht gänzlich eingestellt wird. Die Handlungsempfehlung, in nicht reformwilligen Ländern mit dortigen zivilgesellschaftlichen Organisationen zusammenzuarbeiten (BMZ, 2007), spiegelt sich in der Verteilung von ODA-Mitteln auch nicht wider (Int. I3; Int. I4; Int. I5; Int. I6). Oftmals hänge die Entscheidung über den konditionalen Einsatz von Mitteln oder eine Verlagerung von EZ-Mitteln auf nichtstaatliche Träger von individuellen Abwägungen der zuständigen Referent*innen ab (Int. I5; Int. I6). Diese lückenhafte Umsetzung könnte auch Inkonsistenzen in den Ergebnissen der Allokationsanalyse erklären.

⁹⁰ Der Koeffizient des Interaktionsterms ist klein, was anzeigt, dass eine Verschlechterung der Menschenrechtssituation nur schwach mit geringeren Zusagen an Länder, für die das BMZ einen erhöhten Steuerungsanspruch hat, im Zusammenhang steht. Zudem wurde in der Analyse nicht überprüft, ob der signifikante Koeffizient des Interaktionsterms endogen ist (*omitted variable bias*), indem Interaktionsterme für alle Kontrollvariablen mit der Menschenrechtsvariablen gebildet werden.

⁹¹ http://www.bmz.de/de/presse/aktuelleMeldungen/2020/februar/200226_pm_05_Entwicklungsminister-Mueller-in-Rohingya-Fluechtlingslager-Setzen-Zusammenarbeit-mit-Myanmar-aus/index.html, abgefragt am 21.01.2021.

⁹² Der Bezug auf exemplarische Einzelfälle zeigt sich auch in der öffentlichen Kommunikation des BMZ über den konditionalen Einsatz von ODA-Mitteln. So wird beispielsweise in einer Antwort des BMZ auf eine parlamentarische Anfrage darauf hingewiesen, dass nicht mehr mit den Regierungen der Republik Burundi, der Arabischen Republik Syrien und der Republik Tschad zusammengearbeitet wird (Bundestag, 2020).

⁹³ Die Schätzungen beruhen auf einem Heckman-Selektionsmodell. Das Ergebnis der statistischen Analysen sollte mit Vorsicht bewertet werden, da es nicht konsistent für alle Menschenrechtsindikatoren ist und für die Political Terror Scale und den Farriss-Index ein leichter Zusammenhang nachzuweisen ist. Nur die Triangulation mit den Daten aus den Interviews lässt eine Bewertung zu.

Im Gegensatz zu den Menschenrechtspraktiken der Partnerregierung steht die normative Verankerung von Menschenrechten im Zusammenhang mit ODA-Zusagen des BMZ. Je mehr Menschenrechtskonventionen ein Partnerland ratifiziert hat, desto höher sind die ODA-Zusagen des BMZ an dieses Land (siehe Abbildung 3). Dies lässt zwei Interpretationen zu: Menschenrechtspakte könnten für das BMZ ein verlässlicherer Indikator für die langfristige Entwicklung der Menschenrechtssituation in einem Partnerland sein, da davon ausgegangen wird, dass internationale Verträge in nationale Gesetzgebung überführt und durch rechtsstaatliche Institutionen kontrolliert werden. Die Interviews lieferten jedoch keine konkreten Hinweise dafür, dass die Ratifikation von Menschenrechtspakten einen Einfluss auf die Entscheidungen von Länderreferent*innen über Mittelallokation haben.⁹⁴ Eine andere Interpretation könnte sein, dass die Ratifikation von Menschenrechtspakten die Kooperationsbereitschaft eines Landes signalisiert. Für Deutschland könnte eine Zusammenarbeit dann sinnvoll sein, wenn es vermutet, dass ein Land diese Pakte auch umsetzt, beispielsweise wenn die Kosten für entsprechende Reformen relativ gering sind (Moore, 2003).

Über ODA-Zusagen hinaus macht das Menschenrechtskonzept auch Vorgaben für die konditionale Vergabe von Budgethilfe⁹⁵: Das BMZ soll Budgethilfe so ausrichten, dass nur Partnerländer mit ausreichendem Governance-Niveau und positiver Entwicklungsorientierung Budgethilfe erhalten. Die Ergebnisse der Allokationsanalyse zeigen, dass Budgethilfe-Zusagen in Ländern mit einer besseren Menschenrechtssituation wahrscheinlicher sind (siehe Online-Anhang).⁹⁶ Allerdings scheinen andere Faktoren, insbesondere Institutionen zur Korruptionskontrolle und das Pro-Kopf-Einkommen eines Landes, einen stärkeren Einfluss auf Budgethilfe-Zusagen zu haben als das Menschenrechtsniveau. Außerdem reagierte das BMZ auf Entwicklungen der Menschenrechtssituation in den 12 Partnerländern für Budgethilfe: Bei einer Verbesserung des Menschenrechtsniveaus um einen Punkt auf dem achtstufigen CRI-Index versechsfachte sich die Wahrscheinlichkeit für eine Budgethilfe-Zusage in einem Land, das bereits im Jahr zuvor deutsche Budgethilfe erhalten hatte (siehe Online-Anhang).⁹⁷ Die Ergebnisse spiegeln die in der wissenschaftlichen Literatur dominante Sicht wider, dass Budgethilfe großes Vertrauen des Entwicklungspartners in die politischen Absichten und administrativen Kapazitäten des Partnerlandes erfordert (Dok. 76; Faust und Koch, 2014; Molenaers et al., 2015; Swedlund, 2017a).⁹⁸

⁹⁴ Des Weiteren zeigen Studien, dass die Ratifizierungen von VN-Menschenrechtspakten eher zeremonielle Versprechen darstellen, aber oftmals mit einer kurzfristigen Verschlechterung der Menschenrechtspraktiken einhergehen (Cole und Ramirez, 2013; Hathaway, 2002; Vreeland, 2008). Dies spricht gegen einen Einfluss von Menschenrechten auf die gesamte länderprogrammierte EZ (*country-programmable aid*, CPA), zumindest kurzfristig. Langfristig könnten Verbesserungen der normativen Situation auch zur Verbesserung der realen Situation führen, wenn Staaten etwa durch Kooperationspartner zur Rechenschaft gezogen werden.

⁹⁵ Hierbei sollte beachtet werden, dass das BMZ allgemeine Budgethilfe im Zeitraum von 2008 bis 2014 lediglich zehn Ländern zugesagt hatte (Burkina Faso, Ghana, Madagaskar, Mali, Malawi, Mosambik, Ruanda, Sambia, Tansania und Uganda). Darüber hinaus wurde Peru und Vietnam sektorale Budgethilfe gewährt.

⁹⁶ Fehlende Werte wurden gleich null gesetzt. Dies bedeutet, dass auch Partnerländer eingeschlossen wurden, die in keinem Jahr im Analysezeitraum Budgethilfe erhalten hatten. Die Analysen wurden auch für die anderen beiden Menschenrechtsindikatoren (PTS und Fariss-Index) gerechnet (siehe Online-Anhang). Die Ergebnisse aus Spalte 1 bleiben robust für diese Indikatoren. Die Schätzung des Menschenrechts-Koeffizienten für Budgethilfeempfängerländer in Spalte 2 ist für die anderen Indikatoren nicht statistisch signifikant, aber positiv.

⁹⁷ Außerdem gibt es einen starken Zusammenhang zwischen Außenhandel und Budgethilfe, welcher darauf hindeutet, dass eine stärkere entwicklungspolitische Zusammenarbeit auch mit einer Intensivierung der Handelsbeziehungen einhergeht. Der Ausbruch eines bewaffneten Konfliktes erhöht ebenfalls die Wahrscheinlichkeit, Budgethilfe zu erhalten, wenn das Land vor Ausbruch des Konfliktes für Budgethilfe in Frage kam. Dies könnte darauf hindeuten, dass Deutschland versucht, Staaten, deren Gewaltmonopol eingeschränkt beziehungsweise umkämpft ist, über Budgethilfe zu stärken. Die Interviews bestätigten, dass Menschenrechte bei Budgethilfeszusagen eine Rolle spielen, auch weil Budgethilfe der Kontrolle des Haushaltsausschusses des Bundestags und des Geberkreises in einem Partnerland unterliegt (Int. I1).

⁹⁸ Eine Synthesestudie des DEval zeigt, dass diese Wahrnehmung durchaus empirisch begründet ist. Der Wirkungsgrad von Budgethilfe ist abhängig vom Einhalten festgelegter Konditionalitäten durch die Partnerregierung sowie von der Qualität und Kohärenz der Interessen verschiedener Entwicklungspartner beziehungsweise zwischen den Entwicklungspartnern und der Partnerregierung (Orth et al., 2017).

Kasten 10 Fazit: Umsetzung des Handlungsfeldes „Konditionale Mittelvergabe“

- Die Umsetzung des Handlungsfeldes „Konditionale Mittelvergabe“ ist **teilweise erfüllt**.
- Ein Zusammenhang zwischen der Menschenrechtssituation im Partnerland (erstes Bewertungskriterium) beziehungsweise gravierenden und systematischen Menschenrechtsverletzungen (zweites Kriterium) und ODA-Zusagen (*commitments*) besteht, wenn Konditionalität mit Deutschlands wirtschaftlichen und geopolitischen Interessen kohärent ist. Zudem steht die normative Menschenrechtssituation, das heißt die offizielle Anerkennung der Menschenrechte durch die Ratifizierung der VN-Menschenrechtsverträge, im Zusammenhang mit ODA-Zusagen.
- Es gibt keine systematischen Hinweise darauf, dass ODA eher an zivilgesellschaftliche und multilaterale Organisationen als an staatliche Akteure fließt, wenn die Menschenrechtssituation in einem Land problematisch ist. Die BMZ-interne Bewertung der Menschenrechts- und Governance-Situation dient dabei laut der Interviewpartner*innen nur teilweise als Informationsquelle.
- Bei Budgethilfeszusagen spielt die Menschenrechtssituation ebenfalls eine Rolle. Ländern mit einer problematischen Menschenrechtssituation wird weniger wahrscheinlich Budgethilfe zugesagt, insbesondere, wenn sie sich bereits als Partnerland für Budgethilfe qualifiziert haben. Dies deutet darauf hin, dass das BMZ Budgethilfe selektiv einsetzt. Das Anspruchsniveau für dieses Kriterium wird somit als erfüllt bewertet.

5.2.4 Handlungsfeld „Querschnittsverankerung des MRA in Strategien“

Definition des Handlungsfeldes: Im Rahmen des Handlungsfeldes „Querschnittsverankerung des MRA in Strategien“ soll ein Beitrag zur systematischen und umfassenden Berücksichtigung menschenrechtlicher Standards und Prinzipien in Länder- und Sektorstrategien des BMZ geleistet werden. Dieses Handlungsfeld umfasst somit zwei Arten von Strategiedokumenten, die sich nicht nur hinsichtlich ihrer Inhalte, sondern auch bezüglich der Umsetzungsverantwortung sowie der Vorgaben in Bezug auf Verfahren und Prozesse unterscheiden. Dementsprechend erfolgte die Untersuchung beider Arten von Strategien getrennt.

Methoden: Die Nutzung folgender Methoden trägt dazu bei, die Frage nach der Umsetzung des Handlungsfeldes zu beantworten:

- **Dokumentenanalyse:** Die Dokumentenanalyse bildete die Grundlage für die Analyse des Handlungsfeldes. Die Grundgesamtheit der jeweiligen Analysen umfasste alle aktuell gültigen Länder- und Sektorstrategien. Im Rahmen dieser Analyse wurde die Verankerung von Menschenrechten in Strategiedokumenten untersucht. Dazu wurden die Kernelemente des MRA – die sich aus dem Menschenrechtskonzept (BMZ, 2011a) sowie dem -leitfaden (BMZ, 2013) ableiten – als Vorgaben herangezogen: (1) normative Bezüge auf Menschenrechte, (2) Übernahme eines menschenrechtlichen Perspektivwechsels, (3) menschenrechtliche Wirkungen und Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen, (4) Umsetzung menschenrechtlicher Prinzipien. Für die Analyse der Länderstrategien wurde – entsprechend der Vorgaben aus BMZ-internen Verfahren und Prozessen (siehe Kapitel 5.2.1) – ergänzend ein weiteres Kriterium hinzugefügt: (5) die Beschreibung der Menschenrechtssituation in Partnerländern und die Ausformulierung von Auswirkungen für die inhaltliche Ausgestaltung der Länderstrategien.
- **Interviews:** Interviews lieferten ergänzende Informationen und wurden sowohl mit für die Umsetzung des Handlungsfeldes verantwortlichen Akteuren – den Regional- beziehungsweise Sektorreferenten – als auch mit Vertreter*innen der Zivilgesellschaft geführt.

Die Bewertung der Umsetzung erfolgte anhand der folgenden Kriterien: (1) Verankerung menschenrechtlicher Standards und Prinzipien in Strategien gemäß aller Analysekriterien (mittels Dokumentenanalyse), (2) Umsetzung des Handlungsfeldes durch Umsetzungsverantwortliche und Externe anhand nachgewiesener Umsetzungsbeispiele (mittels Interviews).

Ergebnisse Länderstrategien: Die Ergebnisse der Dokumentenanalyse weisen darauf hin, dass sowohl in Bezug auf den Umfang als auch in Bezug auf die inhaltlichen Elemente Lücken in der Verankerung des MRA in Länderstrategien existieren. Die seit 2016 verpflichtenden menschenrechtlichen Elemente (siehe Kapitel 5.2.1) sind nicht vollumfänglich in den untersuchten Länderstrategien verankert. Zwar beinhalten alle untersuchten Länderstrategien eine Beschreibung der Menschenrechtssituation, aber nur 15 der untersuchten 35 Länderstrategien beinhalten substantielle Aussagen zur Querschnittsverankerung von Menschenrechten in der Reflexion oder den entwicklungspolitischen Zielen.⁹⁹ Für eine vertiefte inhaltliche Analyse wurden nur diese Strategien herangezogen. Hierbei wurden zusätzliche deutliche Lücken der inhaltlichen Verankerung des MRA in Länderstrategien sichtbar:

- Menschenrechte werden nur teilweise als normative Basis des Engagements Deutschlands in seinen Partnerländern verankert. So finden sich in sieben von 15 Dokumenten explizite oder implizite Bezüge auf das Menschenrechtskonzept des BMZ beziehungsweise auf Menschenrechte als normative Basis (Dok. 27; Dok. 28; Dok. 29; Dok. 30; Dok. 31; Dok. 32). Hier werden vor allem allgemeine Bezüge auf die Förderung, Achtung, Gewährleistung und Wahrnehmung von Menschenrechten als übergeordnetes Ziel hergestellt. Als strategisch relevant für die Gestaltung konkreter EZ-Schwerpunkte werden Menschenrechte nur in einer der untersuchten Länderstrategien beschrieben (Dok. 28).
- Der menschenrechtliche Perspektivwechsel – wie er im Menschenrechtskonzept als konstitutiv für den deutschen MRA beschrieben wird (BMZ, 2011a) – findet in den Länderstrategien sprachlich nicht statt: In keiner Länderstrategie wird explizit von Rechteinhabenden oder Pflichtentragenden gesprochen. Lediglich zwei Strategien beschreiben Maßnahmen, die indirekt und implizit mit der Befähigung von Rechteinhabenden in Verbindung gebracht werden können (Dok. 30; Dok. 33). Maßnahmen, die Pflichtentragende befähigen, der menschenrechtlichen Pflichtentrias gerecht zu werden, finden sich in keiner Länderstrategie.
- Die meisten untersuchten Länderstrategien weisen Bezüge zu Wirkungen auf Menschenrechte auf. In zehn von 15 Länderstrategien zeigen sich zumeist implizite Bezüge auf menschenrechtliche Wirkungen (Dok. 27; Dok. 28; Dok. 30; Dok. 32; Dok. 35; Dok. 37; Dok. 39; Dok. 74; Dok. 75). Nur für ein Land wird der Beitrag zur Realisierung eines Menschenrechts explizit als intendierte Wirkung genannt (Dok. 36). In Ländern mit EZ-Schwerpunkten, die eine größere thematische Nähe zu Menschenrechtskonventionen aufweisen, spielen menschenrechtliche Wirkungen eine größere Rolle.¹⁰⁰ Menschenrechtliche Risiken werden in drei von 15 Länderstrategien erwähnt (Dok. 30; Dok. 35; Dok. 37).
- Menschenrechtliche Prinzipien finden in Länderstrategien nur vereinzelt einen Niederschlag. So wird das Prinzip der Nichtdiskriminierung beziehungsweise der Chancengleichheit als solches nur in einer Strategie explizit genannt (Dok. 35). Allerdings verweisen immerhin neun von 15 Strategien auf das Prinzip *Leave no one behind*, in dem Chancengleichheit ein zentrales Kernelement darstellt (Dok. 28; Dok. 29;

⁹⁹ So findet sich beispielsweise nur in sechs der vertieft untersuchten 15 Länderstrategien eine Reflexion der Auswirkungen der Menschenrechtssituation auf Aktivitäten und Vorhaben der deutschen EZ (Kriterium 5).

¹⁰⁰ So werden in menschenrechtsnahen Schwerpunkten eher inhaltliche Bezüge zu Menschenrechten hergestellt. Beispielsweise wird die gleichberechtigte Nutzung eines qualitativ hochwertigen und diskriminierungsfreien Schul- und Berufsbildungsangebots durch Kinder und Jugendliche aus armen Regionen als Ziel genannt (Dok. 35). Hierbei werden Rechte nicht explizit anerkannt. In Schwerpunkten, die keine direkten Verbindungen zu Menschenrechtskonventionen zulassen, finden sich dagegen eher Bezüge auf strukturell benachteiligte Gruppen. Beispielsweise sollen im Umweltschutz, besonders beim Erhalt der Lebensräume und der Biodiversität, indigene Rechte durchgängig berücksichtigt werden (Dok. 35; Dok. 39; Dok. 74; Dok. 75).

Dok. 31; Dok. 35; Dok. 36; Dok. 37; Dok. 38; Dok. 39; Dok. 75). Bezüge zu Transparenz und Rechenschaftspflicht finden sich in vier von 15 Strategien (Dok. 28; Dok. 33; Dok. 39; Dok. 75). Die menschenrechtlichen Prinzipien Partizipation und Empowerment werden in den Länderstrategien nicht erwähnt.

Dieses Ergebnis spiegelt sich nur teilweise in den Interviews wider: Der Großteil der Vertreter*innen der Regionalreferate verwiesen – sofern eine Länderstrategie existiert – auf ihren Eindruck der gelungenen Integration des MRA (Int. I3; Int. I4; Int. I5). Hierbei wurden allerdings vor allem Bezüge auf die Beschreibung der Menschenrechtssituation sowie Verfahren und Prozesse und ihre vollständige Umsetzung hergestellt (Int. I3; Int. I4). Nur sehr vereinzelt wurde in den Interviews darauf verwiesen, dass sich der MRA in konkreten Vorhaben niederschlägt (Int. I4; Int. I7). Wenn, dann wurde dabei vor allem die querschnittliche oder hauptsächliche Förderung strukturell benachteiligter Gruppen genannt (Int. I3; Int. I5). Vereinzelt wurde ergänzend auf Bezüge zwischen den Schwerpunkten und der Verwirklichung von Menschenrechten verwiesen; allerdings seien Menschenrechte nicht unbedingt Auslöser der Aktivitäten (Int. I5).

Während Vertreter*innen der Regionalreferate vor allem Bezüge zu internen Verfahren und Prozessen herstellten (Int. I7), wurde die Verankerung des MRA insgesamt sowie die Umsetzung des Handlungsfeldes – analog zu den Ergebnissen der Dokumentenanalyse – von Vertreter*innen der Zivilgesellschaft eher kritisch beschrieben: „Wir sehen es [das Leitprinzip Menschenrechte] ja noch nicht mal bei den Länderstrategien wirklich umgesetzt.“ (Int. I25)

Ergebnisse Sektorstrategien: Für die Verankerung von Menschenrechten in Sektorstrategien existieren keine menschenrechtlichen Verfahrens- oder Prozessvorgaben des BMZ (siehe Kapitel 5.2.1). Die Ergebnisse der Dokumentenanalyse zeigen, dass neun der 24 aktuell gültigen Sektorstrategien Bezüge zu mindestens drei der vier untersuchten Kriterien aufweisen.¹⁰¹ Eine vollumfängliche Verankerung von Menschenrechten lässt sich allerdings nur bei drei Strategien feststellen, die für die Schwerpunkte Bildung, Gute Regierungsführung beziehungsweise für den Bereich Bevölkerungsdynamik konstitutiv sind (BMZ, 2009, 2013c, 2015b). Darüber hinaus ist das Bild der inhaltlichen Verankerung von Menschenrechten in aktuell gültigen Sektorstrategien durchaus divers:

- Nur wenige Sektorstrategien weisen normative Bezüge auf Menschenrechte auf. So verweisen lediglich fünf der 24 untersuchten Strategien auf das Menschenrechtskonzept als normative Grundlage (BMZ, 2014b, 2014c, 2015a, 2017f, 2019g). Diese lassen sich den Schwerpunkten Wasser, Frieden und Sicherheit, Gute Regierungsführung und NaWi zuordnen. Darüber hinaus finden sich Bezüge auf Menschenrechte als normative Basis in sieben weiteren Strategien (BMZ, 2009, 2011b, 2012b, 2013c, 2015b, 2017g, 2017e).
- Aspekte eines menschenrechtlichen Perspektivwechsels finden sich nur in einer Strategie. Drei von 24 Strategien sprechen von Rechteinhabenden und/oder von Pflichtentragenden und formulieren explizit das übersektorale Ziel, zur Befähigung von Rechteinhabenden und/oder von Pflichtentragenden beizutragen (BMZ, 2009, 2011b, 2015b).¹⁰² Darüber hinaus verweisen sechs Strategien auf staatliche Verpflichtungen hinsichtlich der Verwirklichung von Menschenrechten (BMZ, 2009, 2011b, 2014b, 2014c, 2015b, 2019g) und vier verweisen auf die Pflichtentrias von Staaten (BMZ, 2009, 2014b, 2014c, 2019g).
- Im Vergleich dazu finden sich Bezüge zu menschenrechtlichen Wirkungen und Risiken in vergleichsweise vielen Strategien: 14 von 24 Strategien erwähnen explizit Menschenrechte, die als Ziel von Vorhaben in

¹⁰¹ Jeweils fünf Papiere berücksichtigen entweder keines der genannten Analyse Kriterien (BMZ, 2015a, 2017b, 2019b, 2019c, 2019d), ein Kriterium (BMZ, 2013b, 2017c, 2017d, 2017d, 2019e; GIZ, 2015a), zwei Kriterien (BMWi, 2019; BMZ, 2014b, 2016b, 2017e, 2019f) beziehungsweise drei Analyse Kriterien (BMZ, 2011b, 2012b, 2014c, 2017f, 2017g, 2019g).

¹⁰² Eine Rückführung auf das Menschenrechtskonzept des BMZ ist jedoch nicht in jedem Fall möglich, da sowohl die Strategie zu Guter Regierungsführung (BMZ, 2009) als auch jene zur Entwicklung ländlicher Räume (BMZ, 2011b) bereits vor dem Menschenrechtskonzept verabschiedet wurden.

diesem Bereich gestärkt werden sollen.¹⁰³ Vier hiervon, die den Schwerpunkten Wasser und Bildung zugeordnet werden können, erwähnen den Standard der Verfügbarkeit, Zugänglichkeit, Qualität und Annehmbarkeit von wsk-Rechten als Grundlage (BMZ, 2012b, 2015b, 2017f, 2019g). Der Aspekt der progressiven Realisierung wird hingegen nur in einem Strategiedokument (im Bereich Wasser) eingeführt (BMZ, 2017f). Menschenrechtliche Risiken werden in sieben von 24 Strategien thematisiert (Diskriminierung: BMZ, 2009, Partizipation: BMZ, 2010, S. 14, Arbeitsrechte: BMZ, 2010, S. 13, 14, Arbeitsrechte: BMZ, 2013b, S. 10, 13, Diskriminierung: BMZ, 2015b, S. 6, 8, 9, Zwangsumsiedlungen: BMZ, 2019g, S. 44, Arbeitsrechte: GIZ, 2015a, S. 3).

- Menschenrechtliche Prinzipien werden nur teilweise in Sektorstrategien verankert. Die Prinzipien Nicht-diskriminierung und Chancengleichheit (BMZ, 2009, 2012b, 2014c, 2015b, 2016b, 2017f, 2019g) sowie Transparenz und Rechenschaftspflicht (BMZ, 2009, 2013c, 2014c, 2015b, 2017f, 2019f, 2019g) finden sich in jeweils sieben, die Prinzipien Partizipation und Empowerment in acht Strategien (BMWi, 2019; BMZ, 2009, 2014c, 2015b, 2017f, 2017g, 2017d, 2019g). Alle Prinzipien gemeinsam finden sich in fünf Strategien, die den Schwerpunkten Wasser, Bildung sowie NaWi zugeordnet werden können (BMZ, 2009, 2014c, 2015b, 2017f, 2019g).

Übergreifend zeigt sich, dass der MRA kaum oder gar nicht in Sektorstrategien, die thematisch keinen direkten Bezug zu einzelnen Menschenrechten oder entsprechenden Konventionen zulassen, vorhanden ist (BMZ, 2013b, 2015a, 2017d, 2019c, 2019d; GIZ, 2015a). Darüber hinaus gibt es aber vereinzelt Sektorstrategien, wie beispielsweise die Strategie zu Ernährungssicherung, die trotz großer Nähe zu Menschenrechten keinen expliziten Bezug herstellen (BMZ, 2017b, 2017c, 2019b, 2019e).

Diese Bedeutung der thematischen Anknüpfungspunkte spiegelte sich auch in den Ergebnissen der Interviews wider: So konnte für den Bereich der guten Regierungsführung eine umfangreiche Verankerung von Menschenrechten in der aktuellen Strategie belegt werden (Int. I15). Fehlende Bezüge in anderen Bereichen wurden in den Interviews mit dem Alter der Strategien, die teilweise vor der Verabschiedung des Menschenrechtskonzepts formuliert worden waren, begründet. In diesen Fällen wurde darauf hingewiesen, dass Menschenrechte in aktuell geplanten Aktualisierungen der entsprechenden Strategien deutlich stärker thematisiert werden sollen (Int. I10; Int. I11). Herausforderungen existierten einerseits in Bezug auf den Grad der analytischen Präzision bei der Verankerung unterschiedlicher Dimensionen des MRA sowie auf die Übernahme eines dezidiert menschenrechtlichen Perspektivwechsels (Int. I11). Diese aktuelle Rolle von Menschenrechten spiegelt sich dementsprechend auch in den Aktivitäten der jeweiligen Sektorreferate wider (siehe Kapitel 5.2.10 und 5.2.11).

Kasten 11 Fazit: Umsetzung des Handlungsfeldes „Querschnittsverankerung des MRA in Strategien“

- Die Umsetzung des Handlungsfeldes „Querschnittsverankerung des MRA in Strategien“ ist sowohl in Bezug auf Länderstrategien als auch in Bezug auf Sektorstrategien **teilweise erfüllt**.
- In den Länderstrategien werden formelle Vorgaben mit Blick auf den MRA nur teilweise umfassend umgesetzt. Darüber hinaus fehlen weitere Elemente des deutschen MRA – die jedoch nicht unbedingt in den Verfahren abgebildet sind. Während vergleichsweise häufig Bezüge zu menschenrechtlichen Wirkungen hergestellt werden, wird der fehlende durchgängige Bezug zu Menschenrechten als normative Basis des Handelns besonders augenscheinlich. Gleiches gilt für den menschenrechtlichen Perspektivwechsel sowie für Bezüge auf menschenrechtliche Prinzipien. Letztere beziehen sich allerdings auf

¹⁰³ Genannt werden dagegen die zentralen sozialen Rechte auf Gesundheit (BMZ, 2009, 2011b, 2019e), soziale Sicherung (BMZ, 2017c), Bildung (BMZ, 2009, 2011b, 2012b, 2015b), einen angemessenen Lebensstandard (BMZ, 2011b, 2017f) inklusive Trinkwasser und Sanitärversorgung (BMZ, 2009, 2017f, 2017f, 2019f) und Nahrung (BMZ, 2009, 2011b) sowie das Recht auf reproduktive Selbstbestimmung (BMZ, 2013c, 2019e). Außerdem werden das Diskriminierungsverbot, das Recht auf Sicherheit sowie freie Meinungsäußerung und den Zugang zu Informationen genannt (BMZ, 2009, 2016b).

Rechteinhabende und betreffen somit eher (aber nicht ausschließlich) die Durchführungsebene. Dementsprechend sind diese bei der Untersuchung des Handlungsfeldes „Querschnittliche Integration in Vorhaben“ (siehe Kapitel 5.2.7) von größerer Bedeutung.

- Auch in Bezug auf Sektorstrategien weisen die Ergebnisse auf Lücken in der Verankerung von Menschenrechten hin. Nur vereinzelt sind menschenrechtliche Inhalte vollumfänglich in den Strategien verankert. Darüber hinaus existiert aber eine Reihe von Strategien, in denen Elemente des MRA enthalten sind. Vor allem in Sektoren und Schwerpunkten, in denen direkte Bezüge zu menschenrechtlichen Konventionen möglich sind, ist die fehlende Verankerung von Menschenrechten problematisch.

5.2.5 Handlungsfeld „Spezifische Menschenrechtsvorhaben“

Definition des Handlungsfeldes: Im Rahmen des Handlungsfeldes „Spezifische Menschenrechtsvorhaben“ soll ein Beitrag zur Stärkung von Menschenrechten und menschenrechtlichen Akteuren als Hauptziel von Vorhaben der staatlichen und nichtstaatlichen EZ geleistet werden. Dies umfasst Vorhaben auf nationaler und regionaler Ebene.

Im Mittelpunkt dieses Handlungsfeldes stehen Vorhaben, die zur strukturellen Stärkung staatlicher Pflichtenträgenden und zivilgesellschaftlicher Akteure in Partnerländern beitragen sollen.¹⁰⁴ Obwohl das Menschenrechtskonzept für deutsche zivilgesellschaftliche Organisationen nicht verbindlich ist, wird ihnen eine wichtige Rolle für die Umsetzung dieses Handlungsfeldes zugesprochen. Ihre Aktivitäten werden bei der Bewertung der Umsetzung des Handlungsfeldes dementsprechend berücksichtigt.

Methoden: Die Nutzung folgender Methoden trägt dazu bei, die Frage nach der Umsetzung des Handlungsfeldes zu beantworten:

- **Portfolioanalyse:** Die Ergebnisse der Portfolioanalyse bildeten die Grundlage für die Untersuchung der Umsetzung dieses Handlungsfeldes. Bei der Analyse wurden Vorhaben berücksichtigt, die auf die Stärkung von Rechteinhabenden oder Pflichtenträgenden ausgerichtet sind. Um Überschneidungen mit dem Handlungsfeld „Strukturell benachteiligte Gruppen“ zu vermeiden, wurden die Portfolioanalysen für beide Handlungsfelder getrennt durchgeführt. Da Vorhaben in beide Kategorien fallen können, war eine Summenbildung über beide Handlungsfelder hinweg nicht möglich. Ausgangspunkt für die Analyse bildeten Vorhaben, die im CRS mit dem CRS *Purpose Code* 15160 für Menschenrechtsvorhaben gekennzeichnet sind. Da spezifische Menschenrechtsvorhaben darüber hinaus mit anderen *Purpose Codes* gekennzeichnet werden können, wurden der Definition entsprechende Vorhaben in weiteren menschenrechtsnahen *Purpose Codes* qualitativ identifiziert und in der Portfolioanalyse berücksichtigt (siehe Online-Anhang).¹⁰⁵

¹⁰⁴ Dies entspricht dem Verständnis spezifischer Menschenrechtsvorhaben, wie sie in Kapitel 4.2 des BMZ-Menschenrechtskonzepts beschrieben werden (BMZ, 2011a). Darüber hinaus gibt es aber ein erweitertes Verständnis, in dem Vorhaben, die hauptsächlich strukturell benachteiligte Gruppen als Rechteinhabende stärken, ebenfalls hierzu gezählt werden. Dieses Verständnis spiegelt sich beispielsweise im CRS von OECD DAC wider, in dem Menschenrechtsvorhaben (*Purpose Code* 15160) auch die folgenden Vorhaben umfassen: „*Human rights programming targeting specific groups, e.g. children, persons with disabilities, migrants, ethnic, religious, linguistic and sexual minorities, indigenous people and those suffering from caste discrimination, victims of trafficking, victims of torture.*“ (OECD, 2020). Dass diese Definition auch in der Praxis so breit angewandt wird, zeigt die Analyse von Vorhaben, die mit diesem *Purpose Code* versehen sind: Jeweils ungefähr die Hälfte der in den Jahren 2007 bis 2017 ausgegebenen Mittel wurden in Vorhaben verausgabt, die unter anderem strukturell benachteiligte Gruppen stärkten (53 Prozent) respektive zivilgesellschaftliche Menschenrechtsakteure oder Rechteinhabende stärkten (50 Prozent). Gut ein Drittel der Mittel wurde in Vorhaben ausgegeben, in denen unter anderem Pflichtenträgende gestärkt werden sollten (32 Prozent). Siehe ausführlich dazu im Online-Anhang.

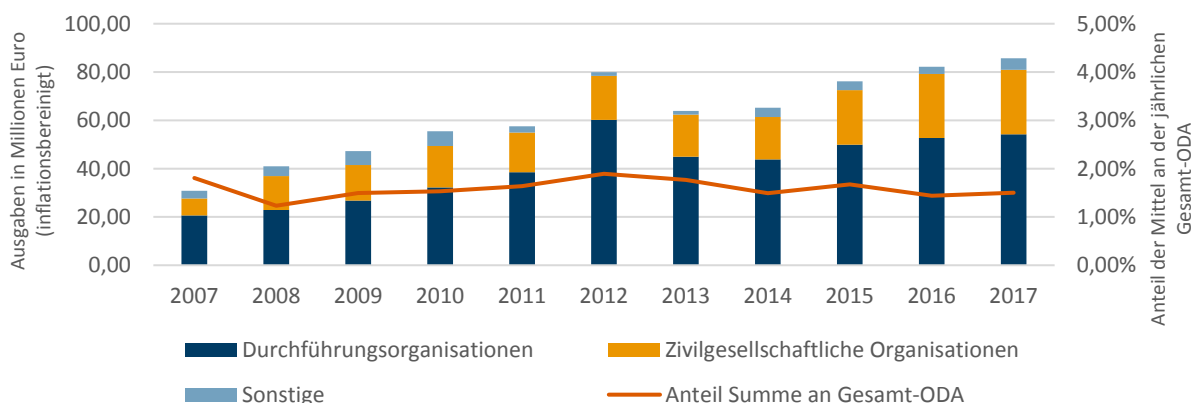
¹⁰⁵ Es handelt sich hierbei um die *Purpose Codes* 15130 (Entwicklung von Recht und Gerichtswesen), 15150 (Demokratische Teilhabe und Zivilgesellschaft), 15151 (Wahlen), 15170 (Organisationen und Institutionen zur Förderung der Gleichberechtigung der Frau), 15180 (Überwindung der Gewalt gegen Frauen und Mädchen), 16010 (Soziale Sicherung) und 16064 (Abfederung der sozialen Folgen von HIV/AIDS). Diese Vorgehensweise wurde gewählt, weil die für die staatliche bilaterale EZ existierende Menschenrechtskennung keine Unterscheidung zwischen Haupt- und Nebenzielen zulässt. Die Kennung ist als übersektorale Kennung für das Querschnittsthema Menschenrechte konzipiert.

- **Interviews:** Die Ergebnisse der Interviews mit Vertreter*innen von BMZ-Regionalreferaten, die für die Umsetzung spezifischer Vorhaben verantwortlich sind, sowie mit themenverantwortlichen Personen in den Durchführungsorganisationen ergänzen die Ergebnisse der Portfolioanalyse. Zudem wurde die Umsetzung des Handlungsfeldes im Rahmen von Interviews mit zivilgesellschaftlichen Vertreter*innen thematisiert.

Die Bewertung der Umsetzung erfolgte entsprechend folgender Kriterien: (1) absolute und relative Zunahme von ODA-Mitteln ab 2007, die jährlich für spezifische Menschenrechtsvorhaben ausgegeben werden (Portfolioanalyse), (2) aktueller relativer Anteil der Mittel für spezifische Vorhaben an der Gesamt-ODA (Portfolioanalyse), (3) Umsetzung des Handlungsfeldes durch Umsetzungsverantwortliche und Externe anhand nachgewiesener Umsetzungsbeispiele (Interviews).

Ergebnisse: Die Ergebnisse der Portfolioanalyse zeigen, dass der absolute Umfang von Auszahlungen für spezifische Menschenrechtsvorhaben im Zeitraum 2007 bis 2017 kontinuierlich anstieg. Wie aus Abbildung 4 hervorgeht, stieg die Summe der Auszahlungen von 30,81 Millionen Euro in 2007 auf 85,71 Millionen Euro in 2017. Im selben Zeitraum stieg auch die Anzahl der Finanzierungsbeiträge von 194 auf 378.¹⁰⁶ Allerdings veränderte sich der Anteil spezifischer Menschenrechtsvorhaben an der Gesamt-ODA aufgrund der im selben Zeitraum gestiegenen ODA-Mittel nicht. Er sank zwischen 2007 und 2017 sogar leicht von 1,8 Prozent auf 1,5 Prozent.

Abbildung 4 Absolute und relative Summe der verausgabten Mittel für spezifische Menschenrechtsvorhaben nach Trägern



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des Creditor Reporting System von OECD DAC für die Jahre 2007 bis 2017. Ausgewertet wurden die inflationsbereinigten Ausgaben in US-Dollar (Referenzjahr: 2006), die mittels jährlicher Wechselkurse in Euro umgerechnet wurden.

Abbildung 4 zeigt, dass der Umfang der Mittel für spezifische Menschenrechtsvorhaben, die von staatlichen Durchführungsorganisationen umgesetzt werden, von 2007 (20,61 Millionen Euro) bis 2017 (54,19 Millionen Euro) zunahm. Es zeigt sich vor allem ein deutlicher Anstieg bis einschließlich 2012 (60,18 Millionen Euro). Anschließend – in den Jahren 2013 (44,94 Millionen Euro) und 2014 (43,81 Millionen Euro) – ist ein Rückgang feststellbar. Erst seit 2015 wird wieder ein leichter Anstieg sichtbar (49,94 Millionen Euro in 2015, 52,68 Millionen Euro in 2016 und 54,19 Millionen Euro in 2017).¹⁰⁷

¹⁰⁶ Die Anzahl der Finanzierungsbeiträge kann als indirekter Indikator für die Anzahl der Vorhaben genutzt werden. Aufgrund von Unterschieden, wie Vorhaben in CRS berichtet werden, muss aber nicht jeder Finanzierungsbeitrag mit einem Vorhaben korrespondieren. Die Anzahl der Finanzierungsbeiträge ist folglich lediglich ein Proxy-Indikator für die Anzahl der Vorhaben.

¹⁰⁷ Eine ähnliche Entwicklung zeigt sich auch bei der Betrachtung des Purpose Codes 15160 sowie bei Vorhaben, die strukturell benachteiligte Gruppen stärken. Siehe dazu Online-Anhang.

Die Ergebnisse der Interviews bestätigen jene der Portfolioanalyse in Bezug auf die Umsetzung des Handlungsfeldes durch die staatlichen Durchführungsorganisationen: Zwar sei die Anzahl spezifischer Menschenrechtsvorhaben nach den ersten beiden Menschenrechtsaktionsplänen (BMZ, 2004, 2008a) gestiegen, doch in den letzten Jahren sei eher eine Stagnation zu verzeichnen (Int. I20, indirekt auch in Int. I9). Die Ergebnisse der Interviews mit Vertreter*innen von Regionalreferaten zeichnen dieses Bild weitgehend nach: Nur vereinzelt wurden spezifische Menschenrechtsvorhaben in Partnerländern genannt (Int. I4; Int. I6; Int. I8). Oft wurde darauf verwiesen, dass im entsprechenden Länderkontext keine solchen Vorhaben existierten (Int. I3; Int. I4; Int. I5; Int. I7). Teilweise wurden diese Vorhaben als nicht sinnvoll und nicht zielführend beschrieben (Int. I3). Außerdem wurden Zweifel an der Umsetzbarkeit dieser Vorhaben geäußert, da aufgrund der Sensibilität des Themas für die Implementierung Partner fehlten (Int. I4). Auch zivilgesellschaftliche Akteure äußerten sich skeptisch mit Blick auf die Umsetzung von spezifischen Menschenrechtsvorhaben durch staatliche Durchführungsorganisationen (Int. I25).

Bei der Umsetzung des Handlungsfeldes unterscheiden sich die Rollen der Durchführungsorganisationen deutlich voneinander. Vor allem die GIZ ist als Umsetzungsorganisation für spezifische Vorhaben wichtig. Während Vertreter*innen von BGR und PTB darauf verwiesen, dass aufgrund der inhaltlichen Ausrichtung ihrer Organisationen keine oder nur einzelne spezifische Menschenrechtsvorhaben durchgeführt werden könnten, sind für die KfW vor allem Vorhaben, die strukturell benachteiligte Gruppen stärken, von Bedeutung (Int. I20; Int. I19; Int. I22; Int. I21).

Im Gegensatz zu den von staatlichen Trägern umgesetzten Vorhaben ist bei Menschenrechtsvorhaben, die von zivilgesellschaftlichen Trägern umgesetzt werden, keine Stagnation der verausgabten Mittel zu verzeichnen. Die Ergebnisse der Portfolioanalyse in Abbildung 4 zeigen, dass Mittel für spezifische Menschenrechtsvorhaben bis auf kleinere Rückgänge 2011 und 2013 weitgehend kontinuierlich bis auf 26,75 Millionen Euro in 2017 stiegen. Die zunehmend bedeutende Rolle, die zivilgesellschaftliche Träger für die Umsetzung spezifischer Menschenrechtsvorhaben spielen, spiegelte sich auch in den Interviews wider. Hierbei wurde die Bedeutung politischer Stiftungen und zivilgesellschaftlicher Entwicklungsorganisationen für die Umsetzung von spezifischen Menschenrechtsvorhaben in Partnerländern hervorgehoben (Int. I24; Int. I25).¹⁰⁸

Die Ergebnisse der Portfolioanalyse verweisen darauf, dass staatliche und nichtstaatliche Akteure bei der Umsetzung spezifischer Menschenrechtsvorhaben unterschiedliche Rollen einnehmen. Ein Großteil der Mittel für spezifische Menschenrechtsvorhaben wird von staatlichen Durchführungsorganisationen verausgabt. 2017 setzten diese 63 Prozent der Mittel um, während zivilgesellschaftliche Träger 31 Prozent der Mittel umsetzten. Die Mehrzahl der Beiträge wurde jedoch von zivilgesellschaftlichen Trägern geleistet: 2017 wurden 82 Prozent der Vorhaben von ihnen umgesetzt und nur 13 Prozent von staatlichen Trägern.¹⁰⁹ Somit existierten wenige große staatliche und viele kleine zivilgesellschaftliche Menschenrechtsvorhaben.

Die meisten spezifischen Menschenrechtsvorhaben, die auf die Stärkung von Rechteinhabenden und Pflichtentragenden ausgerichtet sind, werden im CRS nicht als Menschenrechtsvorhaben erfasst. Nur 36 Prozent der zwischen 2012 und 2017 ausgezahlten Mittel sind mit dem *Purpose Code* 15160 versehen. Die restlichen Mittel verteilen sich auf andere Bereiche: zentrale *Purpose Codes* sind *Legal and Judicial Development*

¹⁰⁸ Es wurde zudem darauf hingewiesen, dass auch private Mittel von zivilgesellschaftlichen Organisationen im Bereich spezifischer Menschenrechtsvorhaben eingesetzt werden (Int. I25). Diese konnte die Portfolioanalyse jedoch nicht abbilden. In der Förderbereichsevaluierung zu menschenrechtlichen Aktivitäten der kirchlichen EZ-Träger zeigte sich jedoch für die Aktivitäten von Brot für die Welt, dass 59 Prozent der Projekte, die die Grundgesamtheit der Evaluierung bildeten, BMZ-finanziert waren. 30 Prozent der Projekte waren aus Spenden und 11 Prozent aus der eigenen Politikabteilung gefördert (Raab et al., 2018). Darüber hinaus können auch BMZ-finanzierte Projekt mit privaten Mitteln kofinanziert sein.

¹⁰⁹ Dieser Unterschied kann durch den durchschnittlichen Umfang der Finanzierungsbeiträge erklärt werden: Staatliche Finanzierungsbeiträge hatten zwischen 2012 und 2017 einen durchschnittlichen Umfang von 970.000 Euro (2007 bis 2011: 410.000 Euro) und zivilgesellschaftliche Finanzierungsbeiträge zwischen 2012 und 2017 einen durchschnittlichen Umfang von 80.000 Euro (2007 bis 2011: 90.000 Euro).

(21 Prozent), *Social Protection* (15 Prozent), *Democratic Participation and Civil Society* (14 Prozent) und *Women's Equality Organisations and Institutions* (14 Prozent).

Kasten 12 Fazit: Umsetzung des Handlungsfeldes „Spezifische Menschenrechtsvorhaben“

- Die Umsetzung des Handlungsfeldes „Spezifische Menschenrechtsvorhaben“ ist **teilweise erfüllt**.
- In den Jahren 2007 bis 2011 war eine absolute Zunahme der ODA-Mittel für spezifische Menschenrechtsvorhaben zu beobachten. Der relative Anteil spezifischer Menschenrechtsvorhaben veränderte sich jedoch in diesem Zeitraum nicht, sodass kein bedeutsamer Anstieg der Mittel für spezifische Menschenrechtsvorhaben konstatiert werden kann. Illustrieren lässt sich dieser Befund auch anhand der Mittel staatlicher Durchführungsorganisationen für spezifische Vorhaben, bei denen nach 2012 eine Stagnation der absolut verausgabten Mittel zu beobachten war.
- Sowohl staatliche als auch zivilgesellschaftliche Träger tragen zur Umsetzung von spezifischen Vorhaben bei. Allerdings leisten sie unterschiedliche Beiträge. Während staatliche Durchführungsorganisationen den Großteil der Mittel umsetzen, tragen zivilgesellschaftliche Organisationen mit einer hohen Anzahl an Vorhaben zur Umsetzung des Handlungsfeldes bei.
- Darüber hinaus zeigen die Ergebnisse, dass der Menschenrechts-*Purpose Code* des CRS nur einen Teil der spezifischen Menschenrechtsvorhaben abbildet. Somit umfasst das BMZ-Portfolio über den im CRS festgehaltenen Teil hinaus Vorhaben, die für die Umsetzung dieses Handlungsfeldes von Bedeutung sind.

5.2.6 Handlungsfeld „Kohärenz im Partnerland“

Definition des Handlungsfeldes: Im Rahmen des Handlungsfeldes „Kohärenz im Partnerland“ soll ein Beitrag zu einer erhöhten Kohärenz der Politiken der Partnerländer mit menschenrechtlichen Standards und Prinzipien geleistet werden.

Im engeren Sinne handelt es sich in diesem Handlungsfeld um Vorhaben, die auf die Kohärenz der Politikfelder des Partnerlandes mit Menschenrechten abzielen. Im weiteren Sinne können aber auch Vorhaben dem Handlungsfeld zugeordnet werden, die auf die Herstellung von Kohärenz eines einzelnen Politikfeldes des Partnerlandes mit Menschenrechten abzielen.

Methoden: Die Nutzung folgender Methoden trägt dazu bei, die Frage nach der Umsetzung des Handlungsfeldes zu beantworten:

- **Interviews:** Für die Untersuchung des Handlungsfeldes lieferten Interviews mit Vertreter*innen von BMZ, Durchführungsorganisationen und Zivilgesellschaft Informationen.
- **NMRI-Befragung:** Die Befragung ermöglichte es, eine menschenrechtliche Perspektive aus Ländern des globalen Südens auf die Vorhaben der deutschen EZ zu erfassen.

Die Bewertung der Umsetzung erfolgte entsprechend des Kriteriums der Umsetzung des Handlungsfeldes durch Umsetzungsverantwortliche und Externe anhand nachgewiesener Umsetzungsbeispiele (Interviews).

Ergebnisse: Die Ergebnisse der Interviews verweisen darauf, dass nur vereinzelt Vorhaben existieren, die der engeren Definition des Handlungsfeldes entsprechen: So wurde im Rahmen eines Interviews auf ein Vorhaben verwiesen, das einen MRA in der Planungsbehörde des Partnerlandes verankern soll, wodurch Menschenrechte auf allen administrativen Ebenen berücksichtigt werden sollen (Int. I20). Analog zu den Ergebnissen für das Handlungsfeld „Spezifische Menschenrechtsvorhaben“ zeigten die Interviews, dass die Durchführung von Vorhaben dieser Art vor allem in den Arbeitsbereich der GIZ fällt (Int. I21; Int. I19). Während Vertreter*innen der Zivilgesellschaft angaben, die Umsetzung des Handlungsfeldes nicht überblicken zu können, thematisierten sie das Anspruchsniveau des Handlungsfeldes:

„Das fand ich einfach unglaublich ambitioniert. Vor allem, wenn man bedenkt, [...] dass die Kohärenz im Partnerland [...] sich quasi auf das ganze Partnerland dann bezieht [...]. Weil es ja was ist, was wir selber auch nicht schaffen [...]. Also weder innerhalb der EZ, noch innerhalb der ganzen Bundesregierung. Das ist kein Maßstab, den wir an uns setzen innerhalb von Deutschland. Ich würde mir diesen Maßstab wünschen. Aber er ist, soweit ich weiß, nicht verbrieft und findet sich auch in keiner Regierungserklärung oder in keinem Koalitionsvertrag. Und das fand ich deswegen, ja, sehr ambitioniert.“ (Int. I25)

Darüber hinaus sind Vorhaben möglich, die auf die Stärkung menschenrechtlicher Kohärenz einzelner Politikfelder des Partnerlandes abzielen und damit der erweiterten Definition des Handlungsfeldes entsprechen. Allerdings ließen sich bei der Portfolioanalyse nur vereinzelt Vorhaben identifizieren, die möglicherweise Beiträge zur menschenrechtlichen Kohärenz von Politiken leisten.¹¹⁰

Auch die Ergebnisse der Befragung von NMRI legen nahe, dass es Vorhaben gibt, die der weiteren Definition entsprechen: Viele der Befragten gaben an, dass die deutsche EZ nationale Strategien und Pläne zur Förderung von Menschenrechten in Partnerländern unterstütze. In Einzelfällen wurde jedoch auch darauf hingewiesen, dass die Vorgehensweise nicht zur lokalen Herangehensweise passe.

Insgesamt werden konzeptuelle Herausforderungen in Bezug auf das Handlungsfeld augenscheinlich. Dies zeigt sich beispielsweise daran, dass das Handlungsfeld im Rahmen der Interviews nicht immer im Sinne des Menschenrechtskonzepts, sondern eher in Bezug auf Geberharmonisierung verstanden wurde (beispielsweise Int. I19).

Kasten 13 Fazit: Umsetzung des Handlungsfeldes „Kohärenz im Partnerland“

- Die Umsetzung des Handlungsfeldes „Kohärenz im Partnerland“ ist **kaum erfüllt**.
- Es gibt nur sehr wenige Vorhaben, die zur Umsetzung des Handlungsfeldes im Sinne seiner Kerndefinition – Kohärenz aller Politiken des Partnerlandes mit menschenrechtlichen Prinzipien – beitragen. Zwar gibt es darüber hinaus eine erweiterte Definition des Handlungsfeldes, für die es Umsetzungsbeispiele gibt, allerdings handelt es sich auch hier nur um vereinzelte Fälle.
- Die Analyseergebnisse zeigen jedoch auch, dass Inhalte des Handlungsfeldes, sein Stellenwert für den MRA sowie die Anforderungen an die Praxis hinsichtlich seiner Umsetzung unklar bleiben. Ein Verständnis im engeren definitorischen Sinne erscheint ein zu hohes Anspruchsniveau für die Praxis der EZ zu formulieren.

5.2.7 Handlungsfeld „Querschnittsverankerung des MRA in Vorhaben“

Definition des Handlungsfeldes: Im Rahmen des Handlungsfeldes „Querschnittsverankerung des MRA in Vorhaben“ soll ein Beitrag zur systematischen und umfassenden Berücksichtigung menschenrechtlicher Standards und Prinzipien in allen Vorhaben der staatlichen EZ geleistet werden. Die Förderung von Menschenrechten oder Gruppen, die von Marginalisierung betroffen sind, muss hierbei kein explizites Haupt- oder Nebenziel darstellen. Vielmehr geht es um die Berücksichtigung von menschenrechtlichen Standards und

¹¹⁰ Nur drei von 36 zum Evaluierungszeitpunkt von der GIZ als aktuell laufende, spezifische Menschenrechtsvorhaben vermerkte Vorhaben verweisen auf mögliche Beiträge zur Politikkohärenz im Partnerland: Ein überregionales Vorhaben in Lateinamerika, ein Vorhaben in Mauretanien sowie ein Vorhaben in Uganda (Dok. 79). Darüber hinaus können auch zivilgesellschaftliche Träger potenziell zu Kohärenz von Politiken mit Menschenrechten beitragen. So konstatiert die Förderbereichsevaluierung menschenrechtlicher Aktivitäten von Misereor, dass im Wirkungsstrang „Recht“ die Übernahme menschenrechtlicher Normen im Justizwesen einen Teil des Aktivitätsbereichs darstellt (Stahl et al., 2018). Analog können Vorhaben von Brot für die Welt als Ziel haben, zur „Rechts-, Politik- und Verfahrensentwicklung zur Umsetzung internationaler Menschenrechtsstandards“ beizutragen (Raab et al., 2018).

Prinzipien sowie die Stärkung der Rollenwahrnehmung von Pflichtentragenden und Rechteinhabenden, die an einem Vorhaben beteiligt sind.

Methoden: Die Nutzung folgender Methoden trägt dazu bei, die Frage nach der Umsetzung des Handlungsfeldes zu beantworten:

- **Qualitative und quantitative Inhaltsanalyse von Planungsdokumenten:** Aufbauend auf den qualitativen Analysen der Querschnittsverankerung des MRA in Planungsdokumenten für bilaterale EZ-Vorhaben durch ein Kodierer*innenteam, wurde in einem zweiten Schritt der jeweilige Anteil der neun Dimensionen (siehe Kasten 14) über ein computergestütztes Verfahren erhoben.¹¹¹
- **Interviews:** Interviews lieferten ergänzende Informationen in Bezug auf die Anwendung des BMZ-Leitfadens zur Querschnittsverankerung von menschenrechtlichen Standards und Prinzipien in Vorhaben der Durchführungsorganisationen. Dazu wurden Interviews mit Vertreter*innen der in den Durchführungsorganisationen für Menschenrechtsthemen verantwortlichen Stellen geführt.
- **NMRI-Befragung:** Die Befragung ermöglichte es, eine menschenrechtliche Perspektive aus Ländern des globalen Südens auf die Anwendung menschenrechtlicher Prinzipien in EZ-Vorhaben zu berücksichtigen.

Die Bewertung erfolgte entlang des Kriteriums der durchschnittlichen Anzahl der Dimensionen der Querschnittsverankerung (siehe Kasten 13) in den Planungsdokumenten für bilaterale EZ-Vorhaben (quantitative Textanalyse).

Kasten 14 Dimensionen der Querschnittsverankerung des Menschenrechtsansatzes

Die Dimensionen des MRA leiten sich aus dem Menschenrechtsleitfaden¹¹² (BMZ, 2013a) sowie den internen Vorgaben (Dok. 40; Dok. 41; Dok. 42; Dok. 43) des BMZ zur Erstellung der Planungsdokumente von EZ-Vorhaben ab. Die ersten drei Dimensionen erfassen Maßnahmen, die das Rollenverständnis staatlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure als Pflichtentragende und Rechteinhabende stärken und sie befähigen, ihre Rollen auszuüben. Konkret sollen menschenrechtliche Standards verankert werden durch

- (1) die Stärkung staatlicher Institutionen, um Transparenz zu gewährleisten und ihre Rechenschaftspflicht gegenüber der Bevölkerung zu erfüllen,
- (2) die Stärkung staatlicher Institutionen, um ihre Schutzpflicht gegenüber der Bevölkerung zu erfüllen, um Menschenrechtsverletzungen durch Dritte vorzubeugen sowie
- (3) die Kapazitätsstärkung zivilgesellschaftlicher Organisationen, um Menschenrechte einzufordern und staatliche Politiken diesbezüglich zu überwachen.

¹¹¹ Die Planungsdokumente der Vorhaben wurden als Gegenstand der Analyse ausgewählt, da der BMZ-Leitfaden (BMZ, 2013) eine Querschnittsverankerung von Menschenrechten in diesen Dokumenten für alle Vorhaben der staatlichen EZ vorschreibt. Aufgrund der Standardisierung von Aufbau, Inhalt und Form sind die Dokumente der vier Durchführungsorganisationen vergleichbar. Einschränkungen bestehen, wenn es spezifische Verfahren und Prozesse in den Durchführungsorganisationen gibt, die Elemente der Querschnittsverankerung abbilden, diese sich aber entgegen der Vorgabe des Leitfadens nicht in den Planungsdokumenten oder entsprechenden Anlagen der Planungsdokumente niederschlagen (siehe Abschnitt „Beschwerdemechanismus“ unten). Die Menschenrechtskennung, welche 2019 zum Monitoring von Menschenrechten als Querschnittsthema eingeführt wurde, konnte aus zwei Gründen nicht verwendet werden: Zum einen wird die Kennung erst seit 2019 vergeben, sodass keine Daten für einen Großteil des Untersuchungszeitraums vorliegen. Zum anderen wurde 2019 nur für 2 Prozent der Vorhaben der staatlichen EZ eine Kennung vergeben, für knapp 98 Prozent liegen keine Informationen über die Verankerung dieses Querschnittsthemas vor. Von den 2 Prozent der Vorhaben, die eine Kennung erhielten, haben 70 Prozent eine MR-1 Kennung, das heißt Menschenrechte werden im Querschnitt berücksichtigt, und 30 Prozent eine MR-0-Kennung. Das heißt, Menschenrechte werden explizit nicht im Querschnitt berücksichtigt.

¹¹² Der BMZ-Leitfaden „sieht die Querschnittsverankerung des Menschenrechtsansatzes in allen Schwerpunkten und Sektoren“ (BMZ, 2013a, S. 1) der staatlichen EZ vor. Dies bedeutet, dass „[f]ür die Erstellung von Programmvorschlägen [...] die Prüfung der jeweils relevanten menschenrechtlichen Risiken und Wirkungen im Vorfeld aller Vorhaben und für alle Module der deutschen staatlichen EZ verpflichtende Aufgabe der Durchführungsorganisationen“ (BMZ, 2013a, S. 1) ist.

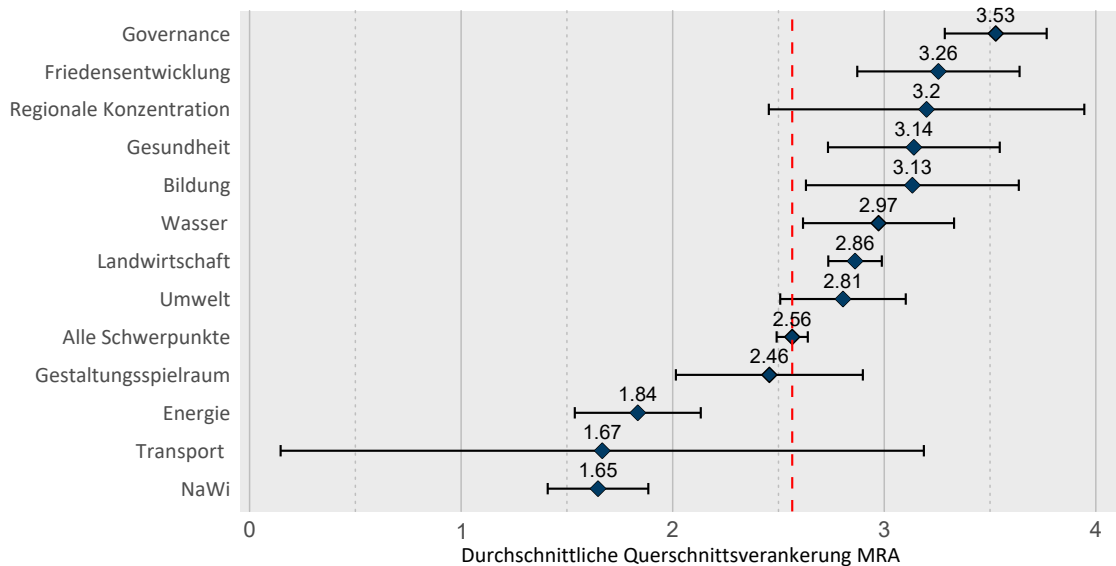
Die Dimensionen 4 bis 7 bilden Maßnahmen zur Verankerung der menschenrechtlichen Prinzipien ab durch

- (4) das Empowerment von Gruppen, die von Benachteiligung betroffen sind,
- (5) die Partizipation von Rechteinhabenden,
- (6) die Einrichtung von Beschwerdemechanismen zum Einfordern von Transparenz und Rechenschaftspflicht sowie
- (7) die Vermeidung von Diskriminierung und Gewährleistung von Chancengleichheit durch Risikovorbeugung (BMZ, 2013a).
- (8) Die achte Dimension des MRA, die Beschreibung der Menschenrechtssituation im Partnerland, leitete sich aus den Verfahrensvorgaben (Dok. 40; Dok. 41; Dok. 42; Dok. 43) zur Erstellung von Planungsdokumenten für bilaterale EZ-Vorhaben ab.
- (9) Neben diesen inhaltlich definierten Dimensionen geht die neunte Dimension auf die sprachliche Gestaltung der Programmdokumente ein. Sprache ist ein Indiz für den im Menschenrechtskonzept beschriebenen „Perspektivwechsel bei der strategischen Ausrichtung von Kooperationsvorhaben“ (BMZ, 2011a, S. 7).¹¹³

Ergebnisse: Die Ergebnisse der quantitativen Textanalyse zeigen, dass die Querschnittsverankerung des MRA in keinem Vorhaben vollumfänglich umgesetzt ist. Keines der analysierten Planungsdokumente weist alle neun Dimensionen auf. Durchschnittlich konnten nur zwei bis drei Dimensionen pro Dokument identifiziert werden. Die Hälfte aller Dokumente deckt nur zwei der neun Dimensionen der Querschnittsverankerung ab. In wenigen Dokumenten ist die Querschnittsverankerung hingegen besonders gut implementiert, allerdings weisen 7 Prozent der Dokumente auch keine Dimensionen des MRA auf. Die Ergebnisse zeigen Unterschiede hinsichtlich der Querschnittsverankerung in den verschiedenen Sektoren (siehe Abbildung 5). Besonders gut ist die Querschnittsverankerung in den Schwerpunkten „Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentliche Verwaltung“ sowie „Friedensentwicklung und Krisenprävention“ umgesetzt. Am schwächsten ist sie in den Schwerpunkten NaWi und Energie ausgeprägt. Dies spiegelt teilweise das Ergebnis der Analyse der Sektorstrategien wider, in der ebenfalls deutliche Unterschiede je nach Sektor auftraten (siehe Kapitel 5.2.4). Diese konnten auf die thematische Nähe von einzelnen Sektoren zu Menschenrechtskonventionen zurückgeführt werden.¹¹⁴

¹¹³ Zur Validierung der Dimensionen wurden die Fachplaner*innen der Durchführungsorganisationen konsultiert. Die empirisch festgestellten Inhalte, das heißt Worte, die spezifisch für die jeweiligen Dimensionen sind, stimmen mit den im Codebuch definierten Dimensionen weitgehend überein. Es lassen sich allerdings Schwerpunkte feststellen, zum Beispiel ein Fokus auf Frauen und junge Menschen bei Empowerment-Maßnahmen. Entsprechende Abbildungen im Online-Anhang zeigen, welche Wörter für die jeweiligen Dimensionen spezifisch sind.

¹¹⁴ Eine Übersicht des Grads der Querschnittsverankerung und der Anteile der querschnittlich verankerten Dimensionen für die verschiedenen BMZ-Schwerpunkte findet sich im Online-Anhang.

Abbildung 5 Durchschnittliche Anzahl querschnittlich verankerter Dimensionen nach Schwerpunkten

Quelle: Eigene Darstellung.

Anmerkung: Die trapezförmigen Punkte stellen den Grad der Querschnittsverankerung des MRA in Programmdokumenten nach entwicklungspolitischen Schwerpunkten dar (der Wert oberhalb des Punktes gibt die durchschnittliche Anzahl der in Kasten 13 genannten Dimensionen an). Schwarze horizontale Balken repräsentieren, dass 95-Prozent-Konfidenzintervall, in dem der Mittelwert in der Grundgesamtheit mit einer Fehlerwahrscheinlichkeit von unter 5 Prozent liegt. Die gestrichelte, rote Linie parallel zur Y-Achse gibt die durchschnittliche Querschnittsverankerung in Programmdokumenten über alle Schwerpunktsektoren hinweg an. Wenn das Konfidenzintervall (Balken) und die rote vertikale Mittelwertlinie sich nicht schneiden, liegt die Querschnittsverankerung mit einer Wahrscheinlichkeit von > 95 Prozent unter beziehungsweise über dem Mittelwert für alle Programmdokumente.

Betrachtet man die Ergebnisse für die einzelnen Dimensionen des MRA, zeigt sich, dass einige Dimensionen weit häufiger in den Programmdokumenten berücksichtigt werden als andere (siehe Abbildung 6):¹¹⁵

- **Staatliche Transparenz und Rechenschaftspflicht stärken:** In rund einem Viertel der Planungsdokumente für zwischen 2014 und 2020 konzipierte Vorhaben (22 Prozent) werden Maßnahmen zur Stärkung der Transparenz und Rechenschaftspflicht staatlicher Akteure in Bezug auf ihre menschenrechtlichen Verpflichtungen genannt. Die GIZ implementiert überdurchschnittlich viele dieser Vorhaben (41 Prozent der GIZ-Vorhaben). KfW-Vorhaben beinhalten dagegen kaum solche Maßnahmen (2 Prozent).¹¹⁶ Ein Grund hierfür ist möglicherweise die unterschiedliche Zielsetzung von Instrumenten der Finanziellen Zusammenarbeit (FZ) und der Technischen Zusammenarbeit (TZ), wie sie in den FZ/TZ-Leitlinien definiert ist (BMZ, 2008b). Die FZ fördert Transparenz und Rechenschaftspflicht staatlicher Akteure meist nur indirekt über ihre Verfahren vor der Konzeption und Durchführung von Vorhaben, zum Beispiel im Hinblick auf die Anforderungen an die Partner bei der Vorhabensprüfung. Hingegen sind Kompetenzentwicklung und Beratung wichtige Outputs von TZ-Maßnahmen. Des Weiteren enthalten Planungsdokumente von Vorhaben im Transportsektor, im Gestaltungsspielraum oder zur nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung

¹¹⁵ Eine Übersicht des Grads der Querschnittsverankerung sowie der Anteile der querschnittlich verankerten Dimensionen insgesamt und disaggregiert nach Durchführungsorganisationen findet sich im Online-Anhang.

¹¹⁶ Allerdings können in gemeinsame Programme der beiden Organisationen Maßnahmen zur Stärkung der staatlichen Rechenschaftspflicht integriert werden. Dies gilt zum Beispiel für ein EZ-Programm im Schwerpunkt Umwelt, welches „[d]ie kongolesische Naturschutzbehörde ICCN [...] bei [der] Verankerung menschenrechtlicher Prinzipien in nationalen Leitlinien und Orientierungen“ (Dok. 44) berät. Die kongolesische Naturschutzbehörde ist das Institut Congolais pour la Conservation de la Nature (ICCN).

kaum Aktivitäten zur Stärkung von staatlicher Transparenz und Rechenschaftspflicht über Menschenrechte.¹¹⁷

- **Staatliche Schutzfunktion stärken:** Die zweite Dimension des MRA wird im Vergleich zur ersten Dimension seltener umgesetzt (17 Prozent aller Vorhaben), dafür aber vermehrt in anderen Schwerpunkten und durch andere Durchführungsorganisationen. Überdurchschnittlich viele Planungsdokumente in den Schwerpunkten Wasser (74 Prozent der Planungsdokumente im Schwerpunkt), Energie (20 Prozent der Planungsdokumente im Schwerpunkt) und Umwelt (30 Prozent der Planungsdokumente im Schwerpunkt) beinhalten Maßnahmen zur Stärkung der Aufsichts- und Regulierungsfunktion staatlicher Akteure, um die Bevölkerung vor Menschenrechtsverletzung durch Dritte zu schützen. In den Schwerpunkten Bildung, Gesundheit und Landwirtschaft sowie im Transportsektor ergreift kein Vorhaben Maßnahmen zur Stärkung der staatlichen Schutzfunktion.

Dagegen benennt ein überdurchschnittlich großer Anteil der Planungsdokumente für BGR-Vorhaben Maßnahmen zur Realisierung der zweiten Dimension des MRA (81 Prozent).¹¹⁸ In dem weitaus größeren Portfolio der GIZ thematisieren relativ gesehen wenige Planungsdokumente die Stärkung der staatlichen Schutzfunktion (12 Prozent der GIZ-Vorhaben). Dies verweist auf einen möglichen Zusammenhang zwischen dem sektoralen Fokus der Organisation und Herausforderungen, staatliche Behörden in weniger technischen und regulierungspolitisch relevanten Bereichen in ihrer Schutzfunktion zu stärken. Allerdings gibt es Positivbeispiele für Vorhaben in weniger regulatorischen oder technischen Bereichen, die Maßnahmen zur Stärkung der staatlichen Menschenrechtsschutzpflicht beinhalten.¹¹⁹ Deren Nutzung als Beispiele von Best Practices könnte eine Antwort auf die Herausforderungen in GIZ-Vorhaben darstellen.

- **Zivilgesellschaftliche Kontrollfunktion stärken:** Nur wenige Planungsdokumente staatlicher EZ-Vorhaben benennen das Ziel, zivilgesellschaftliche Organisationen und Medien in ihrer Kontroll-, *Advocacy*- und Dialogfunktion hinsichtlich der Menschenrechte zu stärken.¹²⁰ Nur 13 Prozent aller Planungsdokumente beinhalten Maßnahmen der dritten Dimension des MRA. Es gibt allerdings Unterschiede zwischen den Durchführungsorganisationen: Während in 25 Prozent der GIZ-Projekte und 16 Prozent der BGR-Projekte überdurchschnittlich häufig die *Watch Dogs*¹²¹ für Menschenrechte gefördert werden, geschieht dies nur in 1 Prozent der KfW- und in keinem der PTB-Vorhaben. Die Ergebnisse der Umfrage unter den NMRI unterstützen diesen Befund: Die Befragten gaben an, dass sie bisher vor allem mit der deutschen Bot-

¹¹⁷ Jedoch zeigen vereinzelte Positivbeispiele, dass auch in den Schwerpunkten, in denen Maßnahmen der ersten Dimension bisher kaum verankert sind, die staatliche Transparenz und Rechenschaftspflicht über Menschenrechte gefördert werden kann. Beispielsweise ermöglichen im Rahmen eines NaWi-Vorhabens „regelmäßige Foren auf Provinzebene sowie eine nationale Konferenz, dass Fortschritte und Prioritäten der Berufsbildungsreform transparent und offen thematisiert werden“ (Dok. 45). Zudem tragen „Sensibilisierungsmaßnahmen und Öffentlichkeitsarbeit (...) dazu bei, die politisch Verantwortlichen für die Notwendigkeit zukünftig höherer staatlicher Mittel für berufliche Bildung zu sensibilisieren und [diese Mittel] dauerhaft zu gewährleisten.“ (Dok. 45)

¹¹⁸ Zum Beispiel stärkt ein Vorhaben der BGR eine supranationale Behörde der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (Economic Community of West African States, ECOWAS) beim Schutz und bei der nachhaltigen Bewirtschaftung von Grundwasserressourcen. Dafür werden auch Methoden zur Beaufsichtigung und Regulierung der Mitgliedsstaaten und privatwirtschaftlichen Akteuren gefördert, die „eine ausreichende Versorgung mit Trinkwasser und damit die Umsetzung des Menschenrechts langfristig (...) sichern.“ (Dok. 46)

¹¹⁹ Ein Beispiel hierfür ist ein GIZ-Vorhaben im Schwerpunkt Umwelt, das „[d]urch die Begleitung von Prozessen zur Identifizierung von Vereinbarungen zwischen Bevölkerung, Privatwirtschaft und Behörden (...) die Grundlagen“ schafft, „Kapazitäten in den Kommunen z.B. für den Betrieb der Anlagen, sowie bei nationalen Ministerien, nachgeordneten Behörden (...) zur Kontrolle der Abfallentsorgung, zu stärken“ (Dok. 47, S. 14). Dies dient dem Schutz geflüchteter Menschen und ihrer Aufnahmegemeinden vor Umwelt- und Gesundheitsrisiken und mindert Konfliktpotenziale. Auch im Schwerpunkt Frieden und Sicherheit gibt es positive Beispiele, unter anderem ein KfW-Vorhaben, welches Behörden für Opferentschädigungen und Landrückgaben in einem Post-Konflikt-Kontext stärkt (Dok. 48).

¹²⁰ Die könnte unter anderem damit zusammenhängen, dass die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft als Aufgabe der nichtstaatlichen EZ gesehen wird.

¹²¹ Als *Watch Dogs* werden zivilgesellschaftliche Organisationen und Medien bezeichnet, die die Gewährleistung von Menschenrechten durch die Regierung überwachen und korrigieren beziehungsweise Rechteinhabende sensibilisieren und mobilisieren, um Menschenrechte zu überwachen und einzufordern.

schaft und GIZ/GTZ kooperiert hatten. Die Kooperation bezog sich dabei insbesondere auf Trainings (Botschaft: 25 Prozent / GIZ: 21 Prozent), generelle Zusammenarbeit (Botschaft: 25 Prozent / GIZ: 13 Prozent), finanzielle Unterstützung (Botschaft: 17 Prozent / GIZ: 25 Prozent) sowie Konsultationen (beide 13 Prozent). Keiner der Befragten gab an, mit KfW, PTB oder BGR zusammengearbeitet zu haben. Stattdessen wurden vereinzelt politische Stiftungen als Kooperationspartner genannt.

Die Stärkung von zivilgesellschaftlichen *Watch Dogs* für Menschenrechte beschränkt sich nicht nur auf bürgerlich-politische Rechte.¹²² Auch wsk-Rechte können über Kooperationen mit zivilgesellschaftlichen Organisationen gestärkt werden. Zudem gibt es Vorhaben, die Beratungsmaßnahmen für zivilgesellschaftliche Organisationen beinhalten, damit diese die Interessen von Kleinbauern und -bäuerinnen im Hinblick auf klimasensibles und nachhaltiges Boden- und Wassermanagement besser vertreten können (Dok. 51). Wichtig ist allerdings, dass die zivilgesellschaftlichen Organisationen in diesen Vorhaben nicht primär als Bereitsteller von Basisdienstleistungen gesehen werden, sondern Basisdienstleistungen einfordern beziehungsweise die Interessen von Rechteinhabenden vor dem Staat vertreten.

- **Empowerment:** Ein Viertel aller Planungsdokumente weist Elemente des Empowerments strukturell benachteiligter Gruppen auf.¹²³ Dieser Befund aus der Inhaltsanalyse steht nicht in Einklang mit der Wahrnehmung der Interviewpartner*innen, dass benachteiligte Gruppen – im Sinne der Querschnittsverankerung der menschenrechtlichen Prinzipien Nichtdiskriminierung und Empowerment – besonders häufig gefördert beziehungsweise ihre Rechte verwirklicht werden (Int. I3; Int. I4; Int. I8; Int. I7; Int. I9). Diejenigen Vorhaben, die die Dimension des Empowerments umsetzen, liegen überdurchschnittlich häufig in den sozialen Sektoren Bildung (78 Prozent) und Gesundheit (63 Prozent). In den eher technischen Bereichen wie Transport, Energie, Wasser und Umwelt wird Empowerment kaum (Umwelt: 7 Prozent, Wasser: 10 Prozent) oder gar nicht (Transport, Energie) integriert. Zudem nehmen Empowerment-Maßnahmen teilweise nicht explizit Bezug auf die Verwirklichung von Rechten im Sinne des MRA (siehe bspw. Dok. 52).

Die GIZ setzt mit 41 Prozent der Planungsdokumente den höchsten Anteil an Vorhaben um, die Empowerment-Aktivitäten vorsehen. Die BGR und PTB implementieren laut ihren Planungsdokumenten kaum Vorhaben zum Empowerment von Personen, die von Diskriminierung betroffen sind. Auch die KfW setzt diese Dimension seltener in ihren Vorhaben um (17 Prozent der Planungsdokumente der KfW). Vertreter*innen dieser Durchführungsorganisationen wiesen in den Interviews darauf hin, dass Vorhaben, die nicht direkt mit Rechteinhabenden zusammenarbeiten, Schwierigkeiten hätten, direkte Maßnahmen des Empowerments durchzuführen (Int. I22; Int. I19; Int. I21).¹²⁴

- **Partizipation:** Maßnahmen zur aktiven Beteiligung von Zielgruppen im Vorhabensprozess oder als Ziel sind in gut der Hälfte (56 Prozent) aller Planungsdokumente integriert. Dies ist nicht verwunderlich, da Partizipation schon vor der Formulierung des deutschen MRA und der Verabschiedung des Menschenrechtskonzepts als Teil guter EZ-Praxis galt (Jonsson, 2003). Partizipative Ansätze oder Maßnahmen, die die Beteiligung der Zielgruppen über die Vorhaben hinaus beim Partner stärken, sind in Vorhaben aller Durchführungsorganisationen integriert, allerdings sind sie insbesondere bei der PTB noch ausbaufähig. Außerdem scheint das Prinzip der Partizipation vor allem in den sozialen Schwerpunkten umgesetzt zu werden, aber kaum im Energiesektor (19 Prozent der Dokumente des Schwerpunkts) und seltener in

¹²² Dies geschieht beispielsweise in Kontexten mit hohen bestehenden Menschenrechtsdefiziten dadurch, dass strategische Kompetenzen der ZGO und Dialogformate mit der Regierung gestärkt werden (Dok. 49).

¹²³ Empowerment wird dabei als Prozess aufgefasst, der durch externe Akteure (also durch die Durchführungsorganisationen) initiiert werden kann. Benachteiligte Gruppen sollen zu Mündigkeit und Selbsthilfe sowie zu größerer Selbstbestimmtheit befähigt werden. Für eine kritische Betrachtung und alternative Operationalisierung siehe Ganle et al., 2015.

¹²⁴ Allerdings müssen Empowerment-Aktivitäten nicht zwangsläufig auf Zielgruppen-Ebene stattfinden, sondern können auch auf der Organisations- oder Gemeindeebene ansetzen und somit dazu beitragen, diskriminierende Strukturen abzubauen, institutionelle Rahmenbedingungen für das Empowerment zu schaffen und Ressourcen bereitzustellen (Cyril et al., 2015). Oftmals sind diese Aktivitäten sogar eine Bedingung für das individuelle Empowerment.

NaWi-Vorhaben (39 Prozent der Dokumente des Schwerpunkts). Jedoch gibt es auch in Schwerpunkten, in denen partizipative Ansätze kaum verankert werden, Möglichkeiten, Beteiligung zu fördern. Die Positivbeispiele im Sektor NaWi beinhalten zum Beispiel die Organisation von Diskussionsforen und die Stärkung der Beteiligung von Arbeitnehmer*innen an Unternehmensentscheidungen (Dok. 82).

- **Beschwerdemechanismen:** Beschwerdemechanismen auf Vorhabensebene werden in kaum einem der analysierten Dokumente erwähnt. Nur 4 Prozent aller untersuchten Dokumente weisen diese Dimension des MRA auf; keiner davon ist von der BGR oder der PTB. Auch die Dokumente der GIZ und KfW zur Vorhabensplanung gehen selten auf die Einrichtung von Beschwerdemechanismen beziehungsweise die Verpflichtung von Partnern, diese einzurichten, ein.¹²⁵ Laut ihrer Nachhaltigkeitsrichtlinie (KfW, 2019) verpflichtet die KfW ihre Durchführungspartner vor Ort zwar vertraglich zur Einrichtung eines Beschwerdemechanismus, allerdings spiegelt sich dies nicht in jedem Fall in den Projektdokumenten wider. So wird die Existenz oder Einrichtung eines Beschwerdemechanismus in einigen Fällen nur in den Anlagen an die Planungsdokumente (USVP, ZGBA oder Trägeranalyse) erwähnt, aber nicht in den Planungsdokumenten selbst.¹²⁶ Im Rahmen der Analysen der Planungsdokumente inklusive deren Anlagen zeigte sich, dass der Anteil der KfW-Dokumente, die Beschwerdemechanismen auf Vorhabensebene erwähnen, bei 14 Prozent liegt.¹²⁷ In Fällen, in denen kein Beschwerdemechanismus bei den Partnern existieren, ist nicht ersichtlich, inwiefern die Einrichtung von Beschwerdemechanismen nachgehalten beziehungsweise gefördert wird.¹²⁸
- **Risikovorbeugung:** Diese Dimension der Querschnittsverankerung wird vergleichsweise häufig verankert: 79 Prozent aller Planungsdokumente nennen Maßnahmen zur Prävention von menschenrechtlichen Risiken, einschließlich Risikoanalysen, gendersensibler Planung und der Anwendung des *Do-no-harm*-Ansatzes. In der FZ ergreifen fast alle Vorhaben Maßnahmen zur Risikovorbeugung (99 Prozent der untersuchten Dokumente), meist im Rahmen der USVP und/oder der ZGBA, auf die in den Planungsdokumenten verwiesen wird. Auch die GIZ (83 Prozent der Planungsdokumente) verweist auf entsprechende Analysen oder Maßnahmen zur Vorbeugung von Menschenrechtsverletzungen im Rahmen ihrer Vorhaben. Es gibt allerdings blinde Flecken: Nur 18 Prozent der PTB-Dokumente und 8 Prozent der BGR-Dokumente weisen auf Maßnahmen zur Risikovorbeugung hin. Dies mag an weniger standardisierten

¹²⁵ Dass Beschwerdemechanismen nur selten im Rahmen staatlicher EZ-Vorhaben aktiv gefördert werden, ist problematisch, da Beschwerdemechanismen im Kontext komplexer Vorhaben die staatliche Transparenz und Rechenschaftspflicht von Entwicklungspartnern maßgeblich gewährleisten. Eine solche Interpretation vertritt auch der VN-Hochkommissar für Menschenrechte (OHCHR). Er empfiehlt in einem kürzlich erschienenen Bericht zur Einrichtung nichtstaatlicher Beschwerdemechanismen, dass Staaten im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit Beschwerdemechanismen aktiv fördern sollen, beispielsweise über konkrete Maßnahmen wie Sensibilisierungskampagnen, Kompetenzentwicklung und Beratung (UNHRC, 2020).

¹²⁶ Die Anlagen an die Planungsdokumente wurden aus den Hauptanalysen ausgeschlossen. Dies gründet zum einem darauf, dass die Anlagen formell nicht zu den Planungsdokumenten gehören, sondern eher in das Handlungsfeld der Verfahren und Prozesse bei den Durchführungsorganisationen. Somit sind die Anlagen weniger standardisiert und eher an die Kapazitäten und die Anforderungen der spezifischen Arbeitsbereiche der jeweiligen Durchführungsorganisation angepasst. Aus methodischer Sicht erschwert dies den Lernprozess für eine algorithmen-basierte Inhaltsanalyse und erfordert ein wesentlich größeres Trainingsset, damit Unterschiede in den Dokumenten die Ergebnisse des Verfahrens nicht verzerren. Des Weiteren wurden die Anlagen für einen Großteil der Dokumente (99 Prozent) ausschließlich von der KfW zugeliefert. Um die Vergleichbarkeit zwischen den Planungsdokumenten der KfW untereinander und im Vergleich zu den Planungsdokumenten für die Vorhaben anderer Durchführungsorganisationen zu gewährleisten, wurden die Anlagen ausgeschlossen.

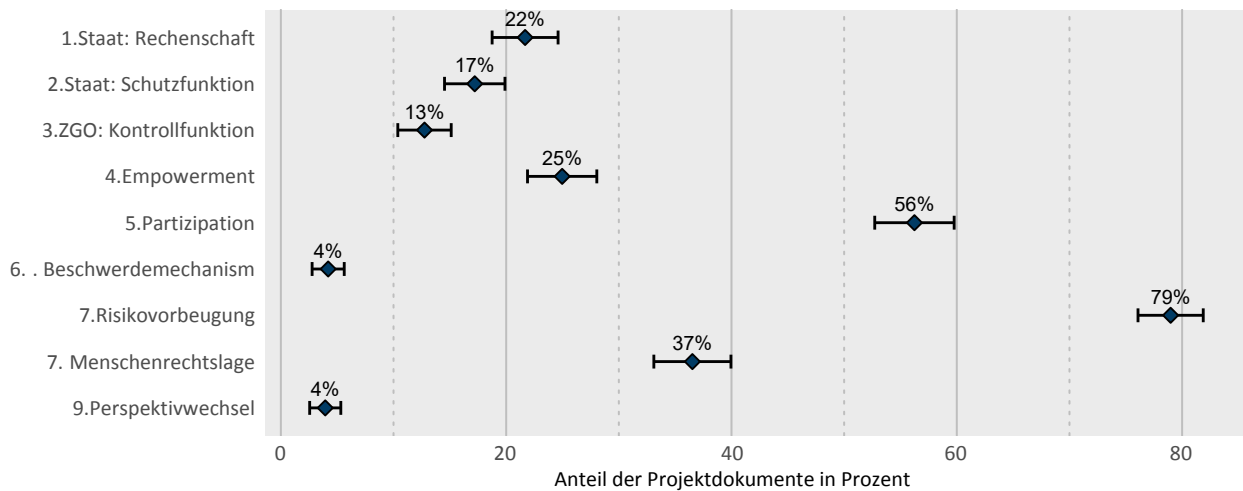
¹²⁷ Bei den Analysen handelte es sich um eine Replikation der ursprünglichen Analysen. In diesen Fällen wurde ein *Keyword-in-Context*-Ansatz verwendet, welcher über eine Stichwortsuche in Französisch, Englisch, Portugiesisch und Spanisch Textteile identifizierte, in denen Beschwerdemechanismen erwähnt sind. In einem zweiten Schritt wurden diese Satzteile qualitativ ausgewertet, um zu entscheiden, ob ein Beschwerdemechanismus beim Partner eingerichtet wurde.

¹²⁸ Dieser Befund kann dadurch erklärt werden, dass die vertragliche Verpflichtung der Partner zur Einführung von Beschwerdemechanismen erst 2016 eingeführt wurde und nur für Vorhaben der höheren Risikokategorie vertiefte Prüfungen durch das Kompetenzzentrum Umwelt- und Sozialverträglichkeit durchgeführt werden. Die vorliegende Analyse untersuchte allerdings Planungsdokumente seit 2014 für Vorhaben aller Risikokategorien. Jedoch stellte auch das DIMR im Rahmen einer Evaluierung der menschenrechtlichen Prüfverfahren der KfW in Naturschutzpark-Vorhaben fest, dass es kein Monitoringssystem gibt, welches die Einrichtung und die Qualität der Beschwerdemechanismen sowie den Umgang mit Beschwerden nachhält (DIMR, 2020).

und systematisch integrierten Prozessen und Planungsinstrumenten im Vergleich zu den größeren Durchführungsorganisationen liegen (siehe Kapitel 5.2.1). Auch werden Risikoanalysen oder Vorbeugungsmaßnahmen relativ selten im Schwerpunkt NaWi durchgeführt (55 Prozent). Während die Aussagen der Länderreferent*innen und der Durchführungsorganisationen diesen Aspekt auch in Bezug auf die durchschnittliche Verankerung als weitgehend umgesetzt betrachteten und dabei auf existierende Verfahren und Prozesse verwiesen (Int. I21; Int. I20; Int. I3), wurde in einzelnen Interviews doch darauf hingewiesen, dass die existierenden Verfahren nicht immer dazu beitragen, dass Menschenrechtsverletzungen vermieden werden können. Zwar reichten die Verfahren aus, doch würden diese nicht immer sorgfältig angewandt (Int. I7).

- **Menschenrechtslage:** Nur gut ein Drittel (37 Prozent) der Planungsdokumente beschreibt die rechtliche oder politische Menschenrechtslage im Partnerland des Vorhabens. Die qualitative Textanalyse zeigt, dass oftmals Beschreibungen eher an wirtschaftlichen Größen oder gängigen Armutsindikatoren ausgerichtet sind, ohne eine Reflexion darüber zu beinhalten, inwieweit die Partnerregierung ihre menschenrechtlichen Pflichten erfüllen kann und dies (im Sinne der progressiven Realisierung) auch tut. Auch wurde selten erwähnt, dass bestimmte Partnerländer die Menschenrechte ihrer Bevölkerung missachten und wie das Vorhaben mit dieser Problematik umgeht. Besonders selten beinhalten Planungsdokumente aus den Schwerpunkten Transport, Energie und NaWi eine Beschreibung der Menschenrechtsnormen oder -praktiken im Partnerland.¹²⁹
- **Perspektivwechsel:** Die Analyse zeigt, dass in den Planungsdokumenten insgesamt kein weitgehender Perspektivwechsel hin zu einer menschenrechtsorientierten Perspektive stattfindet: In nur knapp 4 Prozent der Planungsdokumente werden menschenrechtliche Begriffe anstelle des traditionellen, bedürfnisorientierten EZ-Vokabulars verwendet. Während die GIZ den Perspektivwechsel sprachlich in etwa sieben Prozent der Planungsdokumente integriert, findet sich in keinem der Planungsdokumente der KfW ein Indiz für einen Perspektivwechsel. Vorhaben in den Schwerpunkten Gesundheit, Gute und Frieden und Sicherheit scheinen öfter einen Perspektivwechsel zu vollziehen. Im Transport- und Wassersektor wird der MRA auf sprachlicher Ebene nicht umgesetzt.

¹²⁹ Allerdings gibt es positive Beispiele, wie die Beschreibung der Menschenrechtslage in die Planungsdokumente dieser Schwerpunkte integriert werden kann. Es kann beispielsweise auch im Schwerpunkt NaWi von Relevanz sein, dass der Partnerstaat „(...) alle internationalen Menschenrechtsdokumente ratifiziert [hat und] [d]ennoch (...) [Bürgerinnen] von Beeinträchtigungen ihrer Arbeitsrechte betroffen“ (Dok. 54) sind. Im Weiteren sollte dann belegt werden, inwiefern sich die Beeinträchtigungen der Arbeitsrechte äußern und was die Ursachen für Diskriminierung und Ausschluss von Rechten sind: „Nicht alle Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen erhalten eine angemessene, existenzsichernde Entlohnung. Menschen mit Behinderungen und ethnische Minderheiten sind im Bildungswesen (...) benachteiligt (Menschenrechte). Zudem sind Frauen derzeit nicht gleichberechtigt auf dem Arbeitsmarkt repräsentiert. (...) Frauen profitieren zwar gleich lang von Schulbildung (11,3 Jahre im Schnitt), doch liegen die Erwerbstätigenquoten von Frauen bei 52 Prozent im Vergleich zu 67 Prozent bei Männern. Sie sind häufig unter Qualifikation und selten in Zukunftsbranchen tätig. Dies liegt vor allem an tief verankerten Stereotypen über weibliche/männliche Sektoren und Positionen, an den Mehrfachbelastungen durch die überwiegende Leistung unbezahlter Familien- und Haushaltsarbeit sowie diskriminierenden Praktiken. Frauen verdienen im Durchschnitt nur 75 Prozent des Einkommens von Männern und sind auf den höheren Führungsebenen kaum vertreten (13 Prozent).“ (Dok. 54)

Abbildung 6 Querschnittsverankerung in Planungsdokumenten, Anteil pro Dimension

Quelle: Eigene Darstellung.

Anmerkung: Die trapezförmigen Punkte stellen den Anteil der Projektdokumente dar, die eine Dimension verankern. Schwarze horizontale Balken repräsentieren das 95-Prozent-Konfidenzintervall, in dem der Anteil in der Grundgesamtheit mit einer Fehlerwahrscheinlichkeit von weniger als 5 Prozent liegt.

Als holistische Ansätze haben MRA den Anspruch, alle neun Dimensionen in einem Vorhaben zu verankern (UNFPA, 2010). Allerdings zeigen die heterogenen Ergebnisse der Textanalyse, dass die Verankerung einiger Dimensionen in der Praxis bei einigen besser gelingt als bei anderen. Zugleich zeigt sich, dass bestimmte Dimensionen gehäuft gemeinsam mit anderen Kategorien auftreten. Beispielsweise geht eine Beschreibung der Menschenrechtslage öfter mit Maßnahmen zum Empowerment diskriminierter Gruppen und zur Risikovorbeugung einher. Empowerment und Risikovorbeugung korrelieren ebenfalls miteinander. Dies weist möglicherweise darauf hin, dass eine Reflexion über den menschenrechtlichen Kontext im Planungsdokument zu einer besseren Risikovorbeugung und einer stärkeren Förderung der Potenziale und des Empowerment von benachteiligten Gruppen führt.¹³⁰

Kasten 15 Fazit: Umsetzung des Handlungsfeldes „Querschnittsverankerung des MRA in Vorhaben“

- Die Umsetzung des Handlungsfeldes „Querschnittsverankerung des MRA in Vorhaben“ ist **teilweise erfüllt**.
- Die untersuchten Planungsdokumente für bilaterale EZ-Vorhaben integrieren durchschnittlich drei und maximal acht von neun untersuchten Dimensionen. In sieben Prozent der untersuchten Planungsdokumente ist die Querschnittsverankerung gar nicht umgesetzt.
- Es treten sektorale Unterschiede bei der Querschnittsverankerung auf. Ein Problemfeld stellen die von Implementierern als menschenrechtsfern wahrgenommenen Schwerpunktbereiche Transport und Kommunikation, NaWi und Energie dar. Beispielsweise integrieren nur gut die Hälfte aller Vorhaben zur NaWi (55 Prozent) Maßnahmen, um Menschenrechtsverletzungen vorzubeugen – obwohl Risikovorbeugung implizit eine Priorität bei der Querschnittsverankerung darstellt. Das Fehlen vorbeugender Maßnahmen ist problematisch, da wirtschafts-, finanz- und fiskalpolitische Vorhaben sowie die Förderung von Unternehmensaktivitäten menschenrechtliche Risiken mit sich bringen. Dies zeigt sich beispielsweise in den *UN Guiding Principles on Human Rights Impact Assessments for Economic Reform Policies* (Nolan und Bohoslavsky, 2020).

¹³⁰ Weitere Korrelationen von Dimensionen finden sich in der Korrelationsmatrix im Online-Anhang.

- Die Vorbeugung menschenrechtlicher Risiken ist die am häufigsten genannte Maßnahme, um Menschenrechte querschnittlich zu integrieren (79 Prozent), insbesondere in FZ-Vorhaben (99 Prozent). Am seltensten werden in den untersuchten Dokumenten Beschwerdemechanismen zur Anzeige von Menschenrechtsverletzungen genannt (4 Prozent). Dies bedeutet jedoch nicht, dass auf Vorhabensebene keine Beschwerdemechanismen existieren, da institutionelle Beschwerdemechanismen der Durchführungsorganisationen, die auf Ebene der Vorhaben Gültigkeit besitzen, nicht in Vorhabensdokumenten genannt werden müssen (siehe Kapitel 5.2.1 für weitere Informationen zu Beschwerdemechanismen und ihren Einschränkungen).

5.2.8 Handlungsfeld „Strukturell benachteiligte Gruppen“

Definition des Handlungsfeldes: Im Rahmen des Handlungsfeldes „Strukturell benachteiligte Gruppen“ soll ein Beitrag zur gezielten Förderung von vulnerablen Gruppen durch Vorhaben der staatlichen und nichtstaatlichen EZ auf nationaler und regionaler Ebene in Partnerländern geleistet werden. Vorhaben können dies als Haupt- oder Nebenziel anstreben. Diese Vorhaben unterscheiden sich von spezifischen Vorhaben zur Förderung von Menschenrechten, indem benachteiligte Gruppen gezielt gestärkt werden sollen.

Methoden: Die Nutzung folgender Methoden trägt dazu bei, die Frage nach der Umsetzung des Handlungsfeldes zu beantworten:

- **Portfolioanalyse:** Die Ergebnisse der Portfolioanalyse bildeten die Grundlage für die Untersuchung der Umsetzung des Handlungsfeldes, für das Vorhaben identifiziert wurden, die unter anderem die Stärkung von Vertreter*innen einzelner Gruppen als Ziel haben. Um Überschneidungen mit dem Handlungsfeld „Spezifische Menschenrechtsvorhaben“ zu vermeiden, wurden die Portfolioanalysen für beide Handlungsfelder getrennt durchgeführt (siehe hierzu Kapitel 5.2.5). Da Vorhaben in beide Kategorien fallen können, ist eine Summenbildung über beide Handlungsfelder hinweg nicht möglich. Analog zur Analyse des Handlungsfeldes „Spezifische Menschenrechtsvorhaben“ bildeten auch hier Vorhaben mit einem menschenrechtsnahen *Purpose Code* die Ausgangsbasis. Auf Grundlage der Vorhabensbeschreibungen wurden Vorhaben identifiziert, die mit benachteiligten Gruppen zusammenarbeiten. In einer zusätzlichen Analyse wurde auch in anderen *Purpose Codes* nach entsprechenden Vorhaben gesucht, die sich strukturell benachteiligten Gruppen widmen. Informationen über diese werden im Folgenden als ergänzende Ergebnisse dargestellt.

Die Portfolioanalyse ermöglichte keine Aussage darüber, ob die Stärkung benachteiligter Gruppen Haupt- oder Nebenziel der Aktivität ist. Dementsprechend bilden die Ergebnisse Aktivitäten, mit denen benachteiligte Gruppen im Zusammenhang stehen, ab. Sie geben aber keine Auskunft darüber, welche Rolle benachteiligte Gruppen in den Vorhaben einnehmen.¹³¹

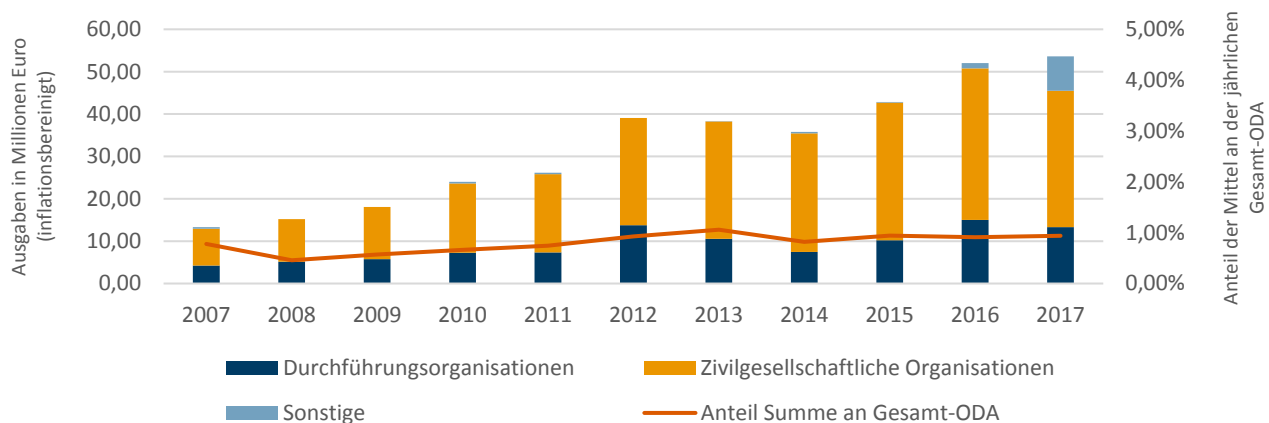
- **Interviews:** Die Ergebnisse aus den qualitativen Interviews ergänzen die Ergebnisse der Portfolioanalyse. Interviews wurden mit Vertreter*innen staatlicher Einrichtungen geführt, die für die Planung von spezifischen Vorhaben im BMZ verantwortlich sind, sowie mit themenverantwortlichen Akteuren in den Durchführungsorganisationen. Zudem wurde die Umsetzung des Handlungsfeldes im Rahmen von Interviews mit zivilgesellschaftlichen Akteuren thematisiert.
- **NMRI-Befragung:** Die Befragung ermöglichte es, eine menschenrechtliche Perspektive aus Ländern des globalen Südens auf die Förderung strukturell benachteiligter Gruppen in der deutschen EZ zu erfassen.

¹³¹ Lediglich für den Bereich Gleichberechtigung der Geschlechter gibt es in der Entwicklungsfinanzierungsstatistik des OECD DAC einen *Policy Marker*, der eine Unterscheidung zwischen der Förderung als Haupt- oder Nebenziel zulässt. Darüber hinaus existiert seit 2018 ein freiwilliger *Policy Marker* für die Förderung von Menschen mit Behinderungen (OECD, 2019b). Da es sich hierbei jedoch nur um Informationen zu einzelnen strukturell benachteiligten Gruppen handelt, flossen diese Informationen nicht hauptsächlich in die Auswertung ein.

Die Bewertung der Umsetzung des Handlungsfeldes erfolgte entsprechend der Kriterien: (1) Zunahme des absoluten und relativen Umfangs von Menschenrechtsvorhaben zur Stärkung vulnerabler Gruppen (Portfolioanalyse), (2) aktueller relativer Anteil der Vorhaben an der Gesamt-ODA (Portfolioanalyse), (3) Umsetzung durch Umsetzungsverantwortliche und Externe anhand nachgewiesener Umsetzungsbeispiele (Interviews).

Ergebnisse: Die Ergebnisse der Portfolioanalyse zeigen, dass der absolute Umfang der Auszahlungen für Menschenrechtsvorhaben, die mit strukturell benachteiligten Gruppen zusammenarbeiten, im Zeitraum von 2007 bis 2017 kontinuierlich und deutlich anstieg. Während 2007 noch 13,29 Millionen Euro für solche Vorhaben ausgezahlt wurden, waren es 53,61 Millionen Euro im Jahr 2017 (siehe Abbildung 7). Die Summe vervierfachte sich folglich. Im selben Zeitraum stieg auch die Anzahl der Finanzierungsbeiträge von 199 auf 547.¹³² Damit stieg der Anteil von Vorhaben, die mit benachteiligten Gruppen zusammenarbeiten, an der Gesamt-ODA von 0,8 Prozent in 2007 auf 0,9 Prozent in 2017 leicht.¹³³

Abbildung 7 Summe der verausgabten Mittel für Vorhaben zur Stärkung vulnerabler Gruppen nach Trägern in Millionen Euro (inflationsbereinigt)



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des Creditor Reporting System von OECD DAC für die Jahre 2007 bis 2017.

Insgesamt zeigt sich, dass zivilgesellschaftliche Organisationen den Großteil der Mittel für Vorhaben zur Stärkung benachteiligter Gruppen verantworten. Ihre Rolle nahm zwischen 2007 und 2017 zu: In den Jahren 2007 bis 2011 wurden noch durchschnittlich 31 Prozent der Mittel von staatlichen Durchführungsorganisationen umgesetzt (im Vergleich zu 68 Prozent der Mittel über zivilgesellschaftliche Organisationen). In den Jahren 2012 bis 2017 waren es durchschnittlich 27 Prozent via staatliche Durchführungsorganisationen und 70 Prozent via zivilgesellschaftliche Organisationen.¹³⁴

¹³² Die Anzahl der Finanzierungsbeiträge kann als indirekter Indikator für die Anzahl der Vorhaben genutzt werden. Aufgrund von Unterschieden, wie Vorhaben in CRS berichtet werden, muss aber nicht jeder Finanzierungsbeitrag mit einem Vorhaben korrespondieren. Die Anzahl der Finanzierungsbeiträge ist folglich lediglich ein Proxy-Indikator für die Anzahl der Vorhaben.

¹³³ Über diese Vorhaben hinaus wird in der deutschen EZ eine ganze Reihe von Vorhaben durchgeführt, die mit der Förderung vulnerabler Gruppen einhergehen (zur Unterscheidung siehe Kapitel 3.2). Werden die Sektoren nicht eingeschränkt, so zeigen die Ergebnisse der Portfolioanalyse, dass in den Jahren 2007 bis 2017 nahezu fünf Milliarden Euro für strukturell benachteiligte Gruppen ausgegeben wurden. Der Großteil davon entfiel auf die Förderung von geflüchteten Menschen (1,91 Milliarden Euro oder vier Prozent der Gesamtausgaben für ODA in diesen Jahren), Kinder (1,48 Milliarden Euro oder drei Prozent der Gesamt-ODA), Jugendliche (0,9 Milliarden Euro oder 2,3 Prozent der Gesamt-ODA), Frauen (0,85 Milliarden Euro oder zwei Prozent der Gesamt-ODA) sowie IDPs (0,79 Milliarden Euro oder 1,8 Prozent der Gesamt-ODA).

¹³⁴ Der durchschnittliche Umfang der Finanzierungsbeiträge unterscheidet sich hierbei deutlich zwischen staatlichen Vorhaben und Vorhaben, die von zivilgesellschaftlichen Organisationen umgesetzt werden: Staatliche Finanzierungsbeiträge hatten zwischen 2012 und 2017 einen durchschnittlichen Umfang von 0,82 Millionen Euro (2007 – 2011: 0,27 Millionen Euro), zivilgesellschaftliche Finanzierungsbeiträge zwischen 2012 und 2017 einen durchschnittlichen Umfang von 0,07 Millionen Euro (2007–2011: 0,06 Millionen Euro).

Mehr als die Hälfte der spezifischen Vorhaben, die auf die Stärkung von benachteiligten Gruppen ausgerichtet sind, wurden in CRS als Menschenrechtsvorhaben erfasst. 54 Prozent der von 2012 bis 2017 ausgezahlten Mittel wurden mit dem *Purpose Code* 15160 (*Human Rights*) versehen. Die restlichen Mittel verteilten sich über die folgenden Sektoren: *Women's Equality Organisations and Institutions* (29 Prozent), *Democratic Participation and Civil Society* (8 Prozent), *Legal and Judicial Development* (4 Prozent), *Social Mitigation of HIV/AIDS* (3 Prozent) und *Social Protection* (2 Prozent).

Darüber hinaus wurden auch in anderen Sektoren Vorhaben gemeinsam mit strukturell benachteiligten Gruppen durchgeführt, die hier aber nicht im Sinne der Definition von menschenrechtlichen Vorhaben verstanden werden. So wurden 4,97 Milliarden Euro in den Jahren 2007 bis 2017 in Vorhaben umgesetzt, die im Zusammenhang mit strukturell benachteiligten Gruppen stehen. Dies entspricht einem Anteil von 11 Prozent der Gesamt-ODA, die in diesem Zeitraum umgesetzt wurde.¹³⁵

Die Ergebnisse der Interviews verweisen auf die Bedeutung der Differenzierung zwischen staatlichen Vorhaben, die benachteiligte Gruppen als Hauptziel stärken, und staatlichen Vorhaben, die sie als Nebenziel stärken. Die vergleichsweise kleine Rolle, die staatliche Akteure in der Umsetzung dieser Vorhaben spielen, spiegelt sich auch in den Interviews wider. So wurden nur vereinzelt Beispiele von Vorhaben genannt, die die Stärkung von benachteiligten Gruppen als Hauptziel verfolgen (Int. I8; Int. I21; Int. I20).¹³⁶ Diese wurden hauptsächlich von der KfW und der GIZ umgesetzt (Int. I21; Int. I20). Häufiger wurden dagegen Vorhaben genannt, die die Stärkung einzelner benachteiligter Gruppen als Nebenziel verfolgen. Beispielsweise wurden Aktivitäten in den Bereichen Gleichstellung der Geschlechter (Int. I8; Int. I5; Int. I7; Int. I9), Kinderrechte (Int. I5; Int. I7), *Internally Displaced Persons* (IDP) (Int. I8,) und ethnische Gruppen/Indigene (Int. I3; Int. I5; Int. I6; Int. I7) genannt. Nicht genannt wurden dagegen Menschen mit Behinderungen sowie LSBTI.¹³⁷

Diese Ergebnisse verweisen darauf, dass sich die Frage nach der Rolle strukturell benachteiligter Gruppen in der EZ je nach Gruppen unterschiedlich beantworten lässt. Dieses Ergebnis wird von anderen DEval-Evaluierungen gestützt. Die DEval-Evaluierung des Aktionsplans zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen kommt zu dem Schluss, dass dessen Zielerreichung in Bezug auf die Verankerung der Förderung von Menschen mit Behinderungen in Partnerländern noch nicht zufriedenstellend sei (Schwedersky et al., 2017). In Bezug auf die Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter verweisen die jährlich vom BMZ erstellten Berichte zum Umsetzungsstand des Aktionsplans zur Gleichberechtigung der Geschlechter zunächst auf positive Ergebnisse (BMZ, 2016a, 2018a, 2018b, 2019h). So wurde im jüngsten Umsetzungsbericht beispielsweise darauf hingewiesen, dass 148 der 159 geplanten Vorhaben umgesetzt werden konnten (BMZ, 2019h). Zugleich kommt aber eine DEval-Evaluierung der Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter in Post-Konflikt-Kontexten zu dem Schluss, dass „eine erhebliche Kluft zwischen den politischen Absichtserklärungen und den Verpflichtungen des BMZ einerseits und der tatsächlichen Umsetzung in den jeweiligen EZ-Vorhaben andererseits“ bestehe (Brüntrup-Seidemann et al., 2021).

¹³⁵ Hierbei zeigt sich ein kontinuierlicher Anstieg des Anteils von Vorhaben, in denen auch strukturell benachteiligte Gruppen thematisiert werden. Während der Anteil 2007 noch bei 9 Prozent lag, stieg er bis auf 22 Prozent in 2017. Der Großteil der Mittel, die von 2007 bis 2017 hierfür verausgabt wurden, können den Sektoren *Reconstruction, Relief & Rehabilitation* (Code 730, 943,66 Millionen Euro oder 19 Prozent), *Emergency Response* (Code 720 588, 90 Millionen Euro oder 12 Prozent), *Development Food Assistance* (Code 520, 495, 99 Millionen Euro oder 10 Prozent) und *Government & Civil Society-general* (Code 161, 455,28 Millionen Euro oder 9 Prozent) zugeordnet werden.

¹³⁶ Dieses Ergebnis spiegelt sich auch in Befunden zur Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter wider. Während das BMZ beispielsweise 2018 Mittel in der Höhe von 1,58 Milliarden Euro für Vorhaben mit einer Gender-Kennung 1 (Förderung als Nebenziel) verausgabte, waren es 34,40 Millionen Euro für Vorhaben mit einer Gender-Kennung 2 (Förderung als Hauptziel) (Bundestag, 2019).

¹³⁷ Diese Unterschiede in der Förderung einzelner vulnerabler Gruppen spiegelt sich auch in den Ergebnissen der Portfolioanalyse wider: Lediglich 0,3 Millionen Euro wurden in den Jahren 2007 bis 2017 für spezifische Menschenrechtsvorhaben ausgegeben, in deren Rahmen auch LSBTI genannt werden. Nur für Wanderarbeiter*innen (0,2 Millionen Euro), Analphabet*innen (0,1 Millionen Euro) und ethnische Minoritäten (0,1 Millionen Euro) wurden geringere Mittel umgesetzt. Am meisten Mittel wurden dagegen in Menschenrechtsvorhaben umgesetzt, die mit Frauen (107,6 Millionen Euro), Kindern (76,5 Millionen Euro) und indigenen Menschen (48,3 Millionen Euro) im Zusammenhang stehen.

Mögliche Gründe für die gezielte Förderung von bestimmten benachteiligten Gruppen wurden im Rahmen der Interviews genannt: So wurde auf eine Konkurrenz unterschiedlicher Querschnittsthemen im BMZ verwiesen. Gepaart mit eingeschränkten zeitlichen und personellen Ressourcen in den Regionalreferaten könne die Vielzahl an Themen dazu führen, dass Referent*innen den Umfang an Informationen nicht verarbeiten und nicht immer alle Themen gleichermaßen finanziell berücksichtigen könnten (Int. I1). Zusätzlich wirke der Anspruch der Portfoliokonzentration der Durchführung weiterer spezifischer Vorhaben entgegen (Int. I3). Ergänzend wurde erwähnt, dass bestimmte Verfahrenselemente nur für einzelne Gruppen existierten – beispielsweise die Gender-Kennung in der ODA-Statistik. Diese gingen möglicherweise mit einem höheren Bewusstsein für einzelne Gruppen einher (Int. I9).¹³⁸ Abschließend wurde die Förderung von bestimmten benachteiligten Gruppen auch als besonders sensibel für Partner und risikoreich für die staatliche EZ dargestellt. Vor allem Vorhaben zur Förderung von LSBTI und die gezielte Förderung ethnischer Minderheiten sei heikel, da einige Partner diese Ziele nicht immer unterstützten und eine Förderung jener Gruppen möglicherweise die Zusammenarbeit mit diesen Partnern insgesamt in Gefahr bringe könne (Int. I20; Int. I3; Int. I4; Int. I8; Int. I9).

Kasten 16 Fazit: Umsetzung des Handlungsfeldes „Strukturell benachteiligte Gruppen“

- Die Umsetzung des Handlungsfeldes „Strukturell benachteiligte Gruppen“ ist **teilweise erfüllt**.
- Die Förderung benachteiligter Gruppen im Sinne menschenrechtlicher Aktivitäten hat absolut und relativ deutliche Zuwächse erfahren. Allerdings ist der Umfang der Mittel, die für diese Art von Menschenrechtsvorhaben verausgabt werden, nach wie vor sehr gering. Aus den Interviews ergibt sich ein gemischtes Bild: Menschenrechtsvorhaben, die die Stärkung benachteiligter Gruppen als Hauptziel haben, werden kaum durchgeführt und teilweise auch nicht als sinnvoll erachtet. Als Nebenziel werden benachteiligte Gruppen allerdings in sehr vielen Vorhaben gestärkt.
- Dies gilt insbesondere für Vorhaben staatlicher Organisationen. Für die Umsetzung des Handlungsfeldes spielen zivilgesellschaftliche Organisationen eine wichtige Rolle – sowohl hinsichtlich des Umfangs der Mittel als auch hinsichtlich der Anzahl der Finanzierungsbeiträge.

5.2.9 Handlungsfeld „Kohärenz in Deutschland“

Definition des Handlungsfeldes: Im Rahmen des Handlungsfeldes „Kohärenz in Deutschland“ soll die deutsche Entwicklungspolitik zu einer erhöhten, ressortübergreifenden Kohärenz zwischen deutschen Politiken mit Auswirkungen auf Entwicklungsländer und menschenrechtliche Standards und Prinzipien beitragen.

Bei dieser Vorgabe wird zwischen zwei Ebenen der Umsetzung des Handlungsfeldes unterscheiden: (1) Input-Ebene: Aktivitäten/Positionen des BMZ, die das Ziel haben, die ressortübergreifende Kohärenz von Politiken mit Menschenrechten zu fördern, (2) Outcome-Ebene: die tatsächliche Kohärenz deutscher Politiken mit Menschenrechten.

Methoden: Die Nutzung der folgenden Methode trägt dazu bei, die Frage nach der Umsetzung des Handlungsfeldes zu beantworten:

- **Interviews:** Individuelle Interviews mit Vertreter*innen der Sektorreferate des BMZ lieferten Informationen über die Umsetzung des Handlungsfeldes. Allerdings konnte keine kriterienbasierte Auswahl der Interviewpartner*innen durchgeführt werden, sodass die Ergebnisse der Interviews nicht generalisierbar

¹³⁸ Die DEval-Evaluierung der Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter in Post-Konflikt-Kontexten formuliert einen ähnlichen Befund (Brüntrup-Seidemann et al., 2021).

sind.¹³⁹ Zudem wurden Interviews mit Vertreter*innen zivilgesellschaftlicher Organisationen geführt, die einen zusätzlichen Blick auf die Umsetzung des Handlungsfeldes erlauben.

Die Bewertung der Umsetzung erfolgte entsprechend des Kriteriums der Umsetzung der Input-Ebene des Handlungsfeldes durch Umsetzungsverantwortliche und Externe anhand nachgewiesener Umsetzungsbeispiele (Interviews).

Ergebnisse: Die Ergebnisse der Interviews zeigen, dass das BMZ in allen untersuchten Sektorthemen konkrete Beiträge zur Kohärenz von nationalen Politiken mit Menschenrechten leistet. Besonders prominent zeigt sich dies im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte, in dem sich das BMZ deutlich für eine Verankerung von Menschenrechten in der deutschen Wirtschafts- und Handelspolitik einsetzt. So wurde in den Interviews auf die geplante Einführung eines Lieferkettengesetzes verwiesen. Diese öffentlich bekannte Positionierung, die das BMZ mit dem BMAS, dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) sowie dem AA teilt, verfolgt das Ziel, Unternehmen zur Einhaltung menschenrechtlicher Standards zu verpflichten (Int. I2). Diese Beiträge des BMZ im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte wurden auch in Interviews mit Vertreter*innen der Zivilgesellschaft genannt (Int. I24; Int. I23).

Auch über diesen Bereich hinaus wurde in den Interviews auf Sektoren verwiesen, in denen das BMZ zur menschenrechtlichen Kohärenz deutscher Politiken beiträgt. So lassen sich Inputs zur Verankerung menschenrechtlicher Standards und Prinzipien in der nationalen Rohstoffstrategie des Bundes nachweisen (Int. 41; Dok. 83; Dok. 84; Meadows et al., 2019).¹⁴⁰ Die Interviewpartner*innen verwiesen auch darauf, dass die Ressortgemeinsame Strategie zur Rechtsstaatsförderung der Bundesregierung (Die Bundesregierung, 2019) auf Bestreben des BMZ den MRA berücksichtigt und dabei insbesondere den Do-no-harm-Ansatz explizit nennt (Int. 15). Darüber hinaus wurde von Seiten zivilgesellschaftlicher Vertreter*innen darauf hingewiesen, dass unter anderem in den Bereichen Ernährungssicherung und Landrechte Beiträge des BMZ existieren, die darauf ausgerichtet sind, die Kohärenz deutscher Politiken mit menschenrechtlichen Standards zu erhöhen. Allerdings wurden Details der Beiträge des BMZ kritisiert (Int. I23).

Zur Verankerung von Menschenrechten in den genannten Bereichen trägt das BMZ-Fachreferat Menschenrechte – unterstützt durch das entsprechende GIZ-Sektorvorhaben – ebenfalls bei. Sie haben bereits unterschiedliche BMZ-Referate bei der Verankerung von Menschenrechten (beispielsweise zu digitalem Wandel, Flucht/Migration, Kinder- und Jugendrechten oder Handelspolitik) (Dok. 55) unterstützt, unter anderem, indem das Sektorvorhaben Menschenrechte andere Sektor- und Globalvorhaben beriet.

Insgesamt zeigen die Ergebnisse der Interviews aber auch, dass aktuelle deutsche Politiken sowohl im Bereich der Beschäftigungspolitik als auch darüber hinaus nicht immer mit menschenrechtlichen Standards kohärent sind. Die Initiativen des BMZ können folglich nicht immer als wirkungsvoll bezeichnet werden. Zwar wurde in Bezug auf die Rohstoffstrategie des Bundes auf die Verankerung von Menschenrechten verwiesen (Int. I11), aber zugleich gebe es auch eine Reihe von Politikbereichen, in denen das BMZ in der Praxis aufgrund seiner inhaltlichen Ausrichtung auf Fragen der Entwicklungspolitik nur eingeschränkte Beiträge zur menschenrechtlichen Kohärenz leisten könne (Int. I23). Es existieren jedoch auch Gegenbeispiele. So mündete die Initiative des BMZ und des BMAS zur Einführung eines Lieferkettengesetzes in einem Gesetzentwurf, der noch innerhalb der 19. Legislaturperiode vom Bundestag verabschiedet werden soll.

¹³⁹ Die ursprüngliche Planung, Gruppendiskussionen mit Vertreter*innen von Sektorreferaten durchzuführen, konnte aufgrund der eingeschränkten Bereitschaft zur Teilnahme nicht umgesetzt werden (siehe Kapitel 3.2).

¹⁴⁰ Zur Bedeutung von Menschenrechten im Rohstoffbereich siehe GIZ (2015b).

Kasten 17 Fazit: Umsetzung des Handlungsfeldes „Kohärenz in Deutschland“

- Auf Basis der verfügbaren Informationen kann das Handlungsfeld als **teilweise umgesetzt** bewertet werden. Allerdings kann dieses Ergebnis aufgrund fehlender Interviews nicht verallgemeinert werden, sodass die Umsetzung des Handlungsfeldes nicht abschließend bewertet werden kann.
- Es gibt deutlich sichtbare, aber insgesamt nur punktuelle Beiträge des BMZ, in unterschiedlichen Bereichen zur Kohärenz nationaler Politiken mit menschenrechtlichen Standards und Prinzipien beizutragen. Sichtbar sind diese beispielsweise im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte oder im Bereich der extraktiven Rohstoffe. Auch darüber hinaus gibt es Beispiele für Beiträge des BMZ.

5.2.10 Handlungsfeld „Kohärenz international“

Definition des Handlungsfeldes: Im Rahmen des Handlungsfeldes „Kohärenz international“ soll ein Beitrag der deutschen Entwicklungspolitik zu einer erhöhten Kohärenz internationaler Politiken, die Auswirkungen auf Entwicklungsländer haben, mit menschenrechtlichen Standards und Prinzipien geleistet werden.

Das Handlungsfeld ist – entsprechend der Beschreibung im Menschenrechtskonzept (BMZ, 2011a) – teils inhaltlich und teils institutionell strukturiert. Analog zum Handlungsfeld „Kohärenz in Deutschland“ kann zwischen Input- und Outcome-Ebene unterschieden werden (siehe Kapitel 5.2.9). Die Bewertung der Umsetzung des Handlungsfeldes erfolgte hinsichtlich der Aktivitäten des BMZ und fokussierte dementsprechend auf die Input-Ebene.

Methoden: Die Nutzung der folgenden Methode trägt dazu bei, die Frage nach der Umsetzung des Handlungsfeldes zu beantworten:

- **Interviews:** Individuelle Interviews mit Vertreter*innen der Institutionen- und Sektorreferate des BMZ lieferten Informationen über die Umsetzung des Handlungsfeldes. Allerdings konnte keine kriterienbasierte Auswahl der Interviewpartner*innen durchgeführt werden, sodass die Ergebnisse der Interviews nicht generalisierbar sind.¹⁴¹ Zudem wurden Interviews mit Vertreter*innen zivilgesellschaftlicher Organisationen geführt, die einen zusätzlichen Blick auf die Umsetzung des Handlungsfeldes erlauben.

Die Bewertung der Umsetzung erfolgte entsprechend des Kriteriums der Umsetzung des Handlungsfeldes durch Umsetzungsverantwortliche und Externe anhand nachgewiesener Umsetzungsbeispiele (Interviews).

Ergebnisse: Insgesamt ist das Handlungsfeld „Kohärenz international“ laut Menschenrechtskonzept institutionell strukturiert – die darin genannten Maßnahmen sind an einzelnen multilateralen Organisationen ausgerichtet (BMZ, 2011a). Im Zuge der Datenerhebung wurde jedoch festgestellt, dass diese Ausrichtung nur teilweise der Arbeitsteilung des BMZ entspricht. Bis auf einzelne Ausnahmen werden inhaltliche Beiträge auf multilateraler Ebene von Sektorreferaten geleistet, während die Institutionenreferate überwiegend institutionelle Aufgaben wahrnehmen (beispielsweise Int. I14).

Einen zentralen Beitrag für die Verankerung menschenrechtlicher Themen in internationalen Politiken leistet das für Menschenrechte verantwortliche Sektorreferat beziehungsweise das entsprechende Sektorvorhaben. Die Beratung des BMZ zu menschenrechtlichen Themen mit dem Ziel, den MRA in Arbeitsprozessen auf internationaler Ebene zu verankern, ist eine der Hauptaktivitäten des Sektorvorhabens für Menschenrechte (Dok. 55). Es erarbeitete beispielsweise auf VN-Ebene Beiträge für den Verhandlungsprozess des *Global Compact on Refugees* und *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration* und auf EU-Ebene Beiträge für die Auseinandersetzung mit dem *European Instrument for Democracy and Human Rights* (EIDHR) (Dok. 88). Auch über das Handlungsfeld hinaus gibt es Beiträge. So wurde beispielsweise ein*e Mitarbeitende*r über

¹⁴¹ Die ursprüngliche Planung, Gruppendiskussionen mit mehreren, kriterienbasiert ausgewählten Vertreter*innen von BMZ- Sektorreferaten durchzuführen, konnte aufgrund der eingeschränkten Bereitschaft zur Teilnahme nicht umgesetzt werden (siehe Kapitel 3.2).

das Sektorvorhaben Menschenrechte der GIZ an die EU-Generaldirektion Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung (Directorate-General for International Cooperation and Development, GD DEVCO) entsandt, um zur Umsetzung eines MRA in der EU-Entwicklungspolitik zu beraten (Dok. 56).

Die Ergebnisse der Interviews mit anderen Sektorreferaten verweisen – analog zu den Ergebnissen zur nationalen Kohärenz – auf eine Reihe von (nur teilweise belegten) Beispielen, an denen sich Beiträge des BMZ zur Kohärenz internationaler Politiken mit menschenrechtlichen Standards festmachen lassen. Besonders deutlich wird dies im Bereich der guten Regierungsführung, in dem die Interviewpartner*innen Beiträge auf Ebene der VN, EU, Weltbank und OECD nannten (Int. I15). Darüber hinaus wurde auf Beiträge der deutschen EZ in der *European Partnership for Responsible Minerals* verwiesen (Int. I11). Im Bereich Biodiversität wurden Beiträge des BMZ im Rahmen der Neuverhandlung der Biodiversitätskonvention (*Convention on Biological Diversity*, CBD) der VN genannt und im Bereich der internationalen Klimapolitik Beiträge zur Berücksichtigung von benachteiligten Gruppen (Int. I10; Int. I12; Dok. 85). Im Bereich der internationalen Handelspolitik wurde auf die implizite und nichtverpflichtende Berücksichtigung menschenrechtlicher Standards hingewiesen (Int. I2, siehe dazu auch Dok. 88).

Aus Sicht der zivilgesellschaftlichen Interviewpartner*innen existiert eine Reihe von positiven Beispielen für Beiträge des BMZ zur Kohärenz internationaler Politiken mit menschenrechtlichen Standards.¹⁴² Insbesondere wurde auf die Rolle Deutschlands in der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO) und die gute Zusammenarbeit von BMZ und Zivilgesellschaft in dem Arbeitskreis Welternährung¹⁴³ verwiesen (Int. I23). Zugleich wurden Felder beschrieben, in denen Verbesserungspotenzial bestehe:

„Ja, insofern sehe ich schon auch [...] das Bild: Deutschland gibt sich als Vorreiter für Menschenrechte [...] aber gibt dann auch Geld. Aber trotzdem, in der praktischen Umsetzung sieht man es oft, [dass der] Menschenrechtsansatz über den Tischrand, Verhandlungstischrand [kippt], wenn andere Interessen dann da in den Vordergrund kommen.“ (Int. I23)

Ergänzend hierzu zeigen die Ergebnisse der Interviews mit einem Institutionenreferat, dass Menschenrechte in der Zusammenarbeit des BMZ mit internationalen Finanzinstitutionen, insbesondere mit der Weltbank und regionalen Entwicklungsbanken (insbesondere mit der Asiatischen sowie der Afrikanischen Entwicklungsbank), eine wichtige Rolle spielen.¹⁴⁴ Hierbei wurden belegte Beiträge des BMZ zur Verankerung von Menschenrechten in institutionellen Verfahren und Prozessen von Banken angeführt. In Bezug auf die Weltbank wurde auf Beiträge zur Reform des *Inspection Panels*, das den institutionellen Beschwerdemechanismus der Weltbank darstellt, sowie zur Umsetzung ihrer Umwelt- und Sozialstandards und das Engagement des BMZ im Nordic Trust Fund der Weltbank verwiesen (Int. I13; Int. I16; Int. I17, siehe auch Dok. 125). Darüber hinaus wurden Beispiele für die Berücksichtigung von Menschenrechten in der konkreten Projektarbeit der Weltbank angeführt (Int. I13; Int. I16). Auch hinsichtlich des Beschwerdemechanismus bei der Asiatischen Entwicklungsbank lassen sich Beiträge des BMZ belegen (Int. I13, siehe auch Dok. 126).

Diese Beiträge des BMZ auf Ebene der internationalen Finanzinstitutionen wurden in den Interviews mit Vertreter*innen der Zivilgesellschaft bestätigt, aber inhaltlich als nicht weitgehend genug bezeichnet. Zwar würden formell oft Bezüge zu Menschenrechten hergestellt, in der Praxis seien diese aber nicht immer handlungsleitend (Int. I23). Die Veröffentlichung des Menschenrechtskonzepts habe großes Interesse bei der

¹⁴² Darüber hinaus sind auch zivilgesellschaftliche Organisationen mit eigenen Aktivitäten auf dieser Ebene aktiv und leisten somit potenzielle Beiträge zur Kohärenz internationaler Politiken mit menschenrechtlichen Standards (Int. I24).

¹⁴³ Siehe dazu <https://www.welthungerhilfe.de/ueber-uns/netzwerk/buendnisse/arbeitskreis-welternaehrung/>, abgerufen am 11.12.2020.

¹⁴⁴ Andere Institutionenreferate standen für Interviews nicht zur Verfügung. Daher konnten institutionelle Beiträge auf Ebene weiterer multilateraler Einrichtungen nicht untersucht werden, obwohl im Menschenrechtskonzept entsprechende Vorgaben gemacht werden. So werden beispielsweise konkrete Aktivitäten des BMZ auf Ebene der EU-Institutionen im Menschenrechtskonzept genannt.

Weltbank ausgelöst, dieses Momentum sei vom BMZ aber nicht weiter genutzt worden. Vielmehr äußerten Vertreter*innen der Zivilgesellschaft Bedenken hinsichtlich der aktuellen Überarbeitung des Beschwerdemechanismus zur Anzeige von Menschenrechtsverletzungen (Int. I23).

Insgesamt zeigt sich, dass die Beiträge des BMZ zum Schutz der Menschenrechte auf Ebene der Weltbank oft als von indirekter und impliziter Natur beschrieben wurden (Int. I16).¹⁴⁵ Dies wurde mit dem apolitischen Grundsatz der Weltbank begründet, der deren Auseinandersetzung mit Menschenrechten und MRA grundsätzlich ausschließt (Schlagwort *political prohibition*) und die Verankerung menschenrechtlicher Themen grundsätzlich erschwert (Int. I16; Int. I17; Int. I13; Int. I9). Darüber hinaus wurden Menschenrechte als normativer Rahmen von vor allem europäischen und nordamerikanischen Entwicklungspartnern dargestellt, die andere Anteilseigner in der Weltbank nicht gleichermaßen verfolgten und somit Gegenstand von kontinuierlichen Aushandlungsprozessen seien. Zudem fehle ein klarer Kriterienkatalog zur Beurteilung von Weltbankvorhaben entlang menschenrechtlicher Standards. Es gebe auch keine explizite und formale Vorgabe durch das BMZ, in welcher Art und Weise Menschenrechte in der konkreten Projektarbeit berücksichtigt werden sollten (Int. I16; Int. I23). So wurde beispielsweise auf ein fehlendes deutsches menschenrechtliches Pendant zum *Pelosi Amendment* der USA verwiesen, in dem die Zustimmung zu Projektkrediten von internationalen Standards abhängig gemacht wird (Int. I23).

Kasten 18 Fazit: Umsetzung des Handlungsfeldes „Kohärenz international“

- Auf Basis der bestehenden Informationen kann das Handlungsfeld als **teilweise umgesetzt** bewertet werden. Allerdings kann dieses Ergebnis aufgrund fehlender Interviews nicht verallgemeinert werden, sodass die Umsetzung des Handlungsfeldes nicht abschließend bewertet werden kann.
- Zusammenfassend zeigen die Ergebnisse, dass deutlich sichtbare Beiträge des BMZ in unterschiedlichen Bereichen zur Kohärenz internationaler Politiken mit menschenrechtlichen Standards und Prinzipien existieren. Allerdings verweisen die identifizierten strukturellen Herausforderungen bei der wirkungsvollen Verankerung von Menschenrechten auf internationaler Ebene darauf, dass diese möglicherweise nicht auf alle anderen Politikbereiche übertragen werden können.

5.2.11 Handlungsfeld „Monitoring des Konzepts“

Definition des Handlungsfeldes: Im Rahmen dieses Handlungsfeldes soll ein Beitrag zur systematischen und regelmäßigen Überprüfung der Umsetzung des Menschenrechtskonzepts geleistet werden. Kern des Handlungsfeldes bildet das systematische Monitoring, das per Definition die Grundlage für eine evidenzbasierte Steuerung der Strategieumsetzung darstellt (Weiss, 1998). Inhaltlich sollen laut Menschenrechtskonzept „die Umsetzung des Menschenrechtsansatzes in der EZ, die Zunahme spezifischer Menschenrechtsvorhaben, die verstärkte Förderung zivilgesellschaftlicher Maßnahmen in den Partnerländern und die Beiträge innerhalb der Bundesregierung international zu mehr menschenrechtsorientierter Politikkohärenz [...] systematischer überwacht und bewertet“ werden. Hierzu soll ein „entsprechendes Monitoring-System [...] entwickelt werden“.

Methoden: Die Nutzung der folgenden Methode trägt dazu bei, die Frage nach der Umsetzung des Handlungsfeldes zu beantworten:

- **Interviews:** Interviews mit für die Umsetzung des Handlungsfeldes verantwortlichen Stellen im BMZ und in den Durchführungsorganisationen lieferten die notwendigen Informationen. Akteure außerhalb der staatlichen EZ wurden hierzu aufgrund ihres eingeschränkten Einblicks in die Tätigkeiten des BMZ in diesem Bereich nicht befragt.

¹⁴⁵ Dies spiegelt sich auch in der menschenrechtlichen Kritik an den Umwelt- und Sozialstandards der Weltbank wider (siehe Kapitel 5.2.1).

Die Bewertung der Umsetzung erfolgte entsprechend des Kriteriums der Umsetzung des Handlungsfeldes durch Umsetzungsverantwortliche anhand nachgewiesener Umsetzungsbeispiele (Interviews).

Ergebnisse: Die Ergebnisse der Interviews zeigen, dass zum Evaluierungszeitpunkt kein übergreifendes Monitoringsystem existierte. So geht aus einem Interview hervor, dass für einzelne Handlungsfelder oder Teilaspekte Informationen zur Verfügung stehen, diese jedoch nicht zum Zwecke der systematischen Überprüfung der Umsetzung des Konzepts und seiner Elemente erhoben werden (Int. I9). Stattdessen würden Informationen und Daten vor allem nachfrageorientiert und anlassbezogen aufbereitet. Beispielsweise seien Informationen zu menschenrechtsspezifischen Ausgaben im BMZ-Haushalt für die jährliche Berichterstattung an den Menschenrechtsausschuss des Bundestags aufbereitet worden. Zudem würden punktuell Zulieferungen im Rahmen von Antworten auf kleine und große Anfragen des Bundestags zusammengestellt (Int. I9). Allerdings gab es seit der Veröffentlichung des Menschenrechtskonzepts 2011 nur einzelne Anfragen, die sich länder- oder sektorübergreifend auf den MRA und seine Umsetzung bezogen.¹⁴⁶ Entsprechende Zulieferungen eignen sich folglich nur bedingt als Grundlage für das regelmäßige Monitoring der Umsetzung des Menschenrechtskonzepts.

Darüber hinaus stehen durch die Berichterstattungen und Evaluierungen des Sektorvorhabens Menschenrechte Informationen zu einzelnen Aspekten des MRA zur Verfügung. Die zum Evaluierungszeitpunkt aktuellen Ziele und Leistungen des Sektorvorhabens sowie die dazugehörigen Indikatoren weisen inhaltliche Überschneidungen zu einigen der im Rahmen der vorliegenden Evaluierung identifizierten Handlungsfelder auf. Darüber hinaus wurde vom Sektorvorhaben Menschenrechte nach der Verabschiedung des Menschenrechtskonzepts einige Jahre lang die Umsetzung des Handlungsfeldes „Politikdialog“ überprüft und aufbereitet (siehe Kapitel 5.2.2): Bis 2014 wurden regelmäßig Protokolle von Regierungsverhandlungen hinsichtlich der Verankerung von Menschenrechten untersucht. Allerdings wurde entschieden, diese Praxis nicht fortzusetzen (Dok. 56).

Für andere Teilaspekte des MRA liegen Informationen aus der statistischen Erfassung von Vorhaben vor. So existiert im CRS mit dem *Purpose Code* 15160 (*Human Rights*) eine Möglichkeit, spezifische Menschenrechtsvorhaben zu erfassen (zu den inhaltlichen und statistischen Einschränkungen siehe Kapitel 5.2.5 sowie weiterführende Informationen im Online-Anhang). Zudem existiert mit der Gender-Kennung im CRS ein Instrument, das systematisch Informationen zur Verankerung von Gender in Vorhaben und im Portfolio bereitstellt (Int. I9, siehe hierzu auch OECD, 2018). Mit dem Gender-Aktionsplan und den entsprechenden jährlichen veröffentlichten Roadmaps existieren außerdem klar definierte Ziele und ein entsprechendes Monitoring (BMZ, 2016a) in diesem Bereich. Auch für die Aktionspläne zur Berücksichtigung anderer benachteiligter Gruppen existieren Monitoring-Instrumente. So wird beispielsweise die Umsetzung des Aktionsplans Inklusion gemonitort (BMZ, 2019a). Allerdings stellte das DEval in seiner Evaluierung des Aktionsplans Lücken im Monitoring fest und empfahl die verpflichtende Einführung einer entsprechenden Kennung für Inklusionsvorhaben (Schwedersky et al., 2017). Laut der aktuellen Strategie „Inklusion von Menschen mit Behinderungen in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“ ist im BMZ die Überprüfung der Einführung des Inklusions-Markers vorgesehen (BMZ, 2019a).¹⁴⁷ Prinzipiell stehen also Informationen für Teile einzelner Handlungsfelder zur Verfügung, die in ein übergeordnetes Monitoring übertragen werden könnten.

¹⁴⁶ Im Zeitraum 2011 bis 2019 gab es 137 kleine und große Anfragen im Bundestag, die das Suchwort „Menschenrecht“ im Titel hatten. Viele dieser Anfragen weisen im Titel einen direkten Bezug auf entwicklungspolitische Fragestellungen oder auf sogenannte Entwicklungsländer auf (105). Insgesamt 84 Anfragen haben einen klaren Bezug auf ein konkretes Land. Darüber hinaus gibt es neun Anfragen, die einen thematischen Fokus aufweisen (unter anderem Wasser, Rohstoffe und Wirtschaft) (Bundestag, 2015, 2016, 2018a, 2018b). Die Datenbankabfrage unter http://dipbt.bundestag.de/dip21.web/searchDocuments/drs_search_text.do, fand am 24.7.2020 statt.

¹⁴⁷ Dieser Überprüfungsvorbehalt wird von Seiten zivilgesellschaftlicher Akteure als Rückschritt in Bezug auf zuvor getätigte Zusagen kritisiert. Siehe hierzu: <https://www.cbm.de/dam/jcr:4f10835b-8ee7-45c5-9569-20809ba303ea/pdf-projekt-einer-bmz-inklusionsstrategie-vorerst-gescheitert-cbm.pdf>, abgerufen am 11.12.2020.

Kasten 19 Fazit: Umsetzung des Handlungsfeldes „Monitoring des Konzepts“

- Die Umsetzung des Handlungsfeldes „Monitoring des Konzepts“ ist **verfehlt**.
- Die Ergebnisse zeigen, dass kein übergreifendes und systematisches Monitoringsystem existiert. Es findet keine systematische Erhebung von Informationen zum Zwecke des Monitorings statt.
- Allerdings wurde eine Reihe von Informationen und Daten, die für das Monitoring einzelner Teilbereiche des Menschenrechtskonzepts existieren, für die Steuerung der Umsetzung des MRA nicht genutzt.

5.2.12 Handlungsfeld „Wissen und Wissensmanagement“

Definition des Handlungsfeldes: Im Rahmen des Handlungsfeldes „Wissen und Wissensmanagement“ soll ein Beitrag zur Weiterentwicklung des Wissens zu Menschenrechten sowie der Kompetenzen von Mitarbeitenden des BMZ und der Durchführungsorganisationen zur (besseren) Umsetzung von Menschenrechtsansätzen geleistet werden.

Dieses Handlungsfeld bezieht sich auf die Befähigung von Mitarbeitenden des BMZ und der Durchführungsorganisationen, den MRA in ihrer Arbeit zu berücksichtigen. In diesem Handlungsfeld sind sowohl allgemeine und themenspezifische Fortbildungen als auch die Aufbereitung von positiven Beispielen für die Umsetzung des MRA und die Gewährleistung ihrer Zugänglichkeit enthalten.

Methoden: Die Nutzung folgender Methoden trägt dazu bei, die Frage nach der Umsetzung des Handlungsfeldes zu beantworten:

- **Dokumentenanalyse:** Die Analyse von Fortbildungsdokumenten bildete die Basis für die Erfassung des Umsetzungsstandes dieses Handlungsfeldes. Die Grundlage hierfür waren vom BMZ und von den Durchführungsorganisationen übermittelte Dokumente. Diese wurden als vollständig im Sinne der Relevanzbewertung durch die Interviewpartner*innen betrachtet.
- **Interviews:** Es wurden Interviews mit für die inhaltliche Ausgestaltung des Handlungsfeldes verantwortlichen Personen im BMZ und in den Durchführungsorganisationen geführt. Akteure außerhalb der staatlichen EZ wurden hierzu aufgrund ihres eingeschränkten Einblicks in die Tätigkeiten des BMZ in diesem Bereich nicht befragt.

Die Bewertung der Umsetzung erfolgte entsprechend der Kriterien: (1) Vollständigkeit der Inhalte von Fortbildungen (Dokumentenanalyse), (2) Umsetzung des Handlungsfeldes durch Umsetzungsverantwortliche und Externe anhand nachgewiesener Umsetzungsbeispiele (Interviews).

Ergebnisse: Die Ergebnisse der Analysen zeigen, dass sowohl im BMZ als auch in den Durchführungsorganisationen Fortbildungen existieren oder geplant sind, die menschenrechtliche Aspekte thematisieren. Allerdings gibt es sowohl in Bezug auf die Teilnahmemodalitäten als auch in Bezug auf die Inhalte Unterschiede zwischen den jeweiligen Institutionen.

Kernelement der Fortbildungen für die Vermittlung von Wissen zu Menschenrechten im BMZ ist das sogenannte EZ-Kolleg. Dieses Fortbildungsformat wurde 2017 geschaffen und besteht aus einem vierwöchigen Lehrgang, den alle neuen Mitarbeitenden des gehobenen und höheren Dienstes absolvieren müssen. Sekort Themen wie Menschenrechte rotieren und erhalten alle zwei Jahre einen Agendapunkt (Dok. 57).¹⁴⁸ Darüber hinaus existieren weitere Fortbildungsformate, die unter anderem Menschenrechtsthemen vermitteln.

¹⁴⁸ Durch die Verschiebung des EZ-Kollegs 2020 aufgrund von Einschränkungen durch Covid-19 konnte eine erste Teilnahme des Menschenrechtsreferats daran zum Evaluierungszeitpunkt nicht stattfinden (Int. I9). Dementsprechend konnte dieses Format bei der Dokumentenanalyse nicht berücksichtigt werden.

So werden im Rahmen des jährlich stattfindenden Treffens der WZ-Referent*innen thematische Schwerpunkte gesetzt, die die Bezugnahme auf Menschenrechtsthemen ermöglichen (Dok. 57). Aus der Analyse der Dokumente wird ersichtlich, dass im Rahmen der WZ-Referent*innentreffen in den vergangenen zehn Jahren vereinzelt spezielle Menschenrechtsfragen thematisiert wurden.¹⁴⁹ Allerdings ist keine systematische und regelmäßige Verankerung von Menschenrechtsthemen in diesen Veranstaltungen erkennbar. Jährliche Schulungen zu Verfahren und Prozessen ergänzen diese Fortbildungsformate. Bei diesen Schulungen werden indirekt Menschenrechtsaspekte thematisiert (siehe Kapitel 5.2.1). Zusätzlich existiert mit den sogenannten Mittagsgesprächen eine formlose und nichtverpflichtende Möglichkeit, sich im BMZ themenspezifisch mit Kolleg*innen auszutauschen. Auch in diesem Rahmen werden punktuell Themen mit Bezug zu Menschenrechten eingebracht (Dok. 57).

In der GIZ werden Elemente menschenrechtlicher Sorgfaltspflicht in Fortbildungen behandelt, die neue Mitarbeitende oder Mitarbeitende, die die Stelle wechseln oder ausreisen, belegen müssen.¹⁵⁰ Darüber hinaus bietet die Akademie für Internationalen Zusammenarbeit (AIZ) Fortbildungen zum Safeguards und Gender-Managementsystem an.¹⁵¹ Anlassbezogene Einzelformate wie beispielsweise menschenrechtliche Briefings von Fach- und Führungskräften (Int. I20) existieren zusätzlich. Die Fortbildungsunterlagen lassen erkennen, dass alle wesentlichen Aspekte des BMZ-Menschenrechtskonzepts und des darin enthaltenen MRA im Rahmen der Schulungen angesprochen werden. Dabei finden das Konzept und der darauf aufbauende Leitfaden (neben der GIZ-eigenen „Orientierung zu den Menschenrechten“, Dok. 108; Dok. 107; Dok. 109; Dok. 110) Erwähnung. Die sich hieraus für die Durchführungsorganisationen ergebenden Umsetzungsanforderungen werden ausführlich erörtert (Dok. 108; Dok. 107; Dok. 111; Dok. 109; Dok. 112; Dok. 110; Dok. 113; Dok. 114). Die von der GIZ angebotenen Menschenrechtsfortbildungen geben Auskunft über den völkerrechtlichen Hintergrund und die Begrifflichkeiten des MRA:¹⁵² Die Kernelemente der wsk-Rechte (Verfügbarkeit, Zugänglichkeit, Qualität beziehungsweise Annehmbarkeit) werden am Beispiel einzelner Rechte erläutert.¹⁵³ Regelmäßig werden auch die Menschenrechtsprinzipien verdeutlicht (Dok. 107; Dok. 108; Dok. 109; Dok. 112; Dok. 110; Dok. 114; ausführlich zum Partizipationsgrundsatz am Beispiel der Kinderrechte Dok. 115). Einige Fortbildungen enthalten außerdem Hinweise zu gruppenspezifischen Menschenrechtsanforderungen¹⁵⁴ sowie zu den für die Umsetzung und den Schutz der Menschenrechte zuständigen Institutionen (Dok. 108; Dok. 107; Dok. 109).

¹⁴⁹ Im Jahr 2016 fand in diesem Rahmen beispielsweise eine eineinhalbstündige Sitzung mit dem Titel „Gemeinsam stärk(er): Erfolgreiches Zusammenspiel nichtstaatlicher und staatlicher Akteure am Beispiel des Themas „Inklusion von Menschen mit Behinderungen““ statt (mit Vorträgen beziehungsweise Inputs des Parlamentarischen Staatssekretärs Hans-Joachim Fuchtel, einem Mitarbeiter der Christoffel-Blindenmission und von Vertreter*innen von Verbänden von Menschen mit Behinderungen) (Dok. 103). Zu den Themen „*Shrinking Spaces* der Zivilgesellschaft“ und „Nachhaltige Lieferketten“ wurden anlässlich des regionalen WZ-Treffens Asien im Jahr 2018 jeweils Arbeitsgruppensitzungen organisiert (Dok. 104). Das Thema „Nachhaltige Lieferketten“ war darüber hinaus auch Gegenstand einer einstündigen Diskussionsveranstaltung mit der Parlamentarischen Staatssekretarin Dr. Maria Flachsbarth anlässlich des globalen WZ-Referententreffens im Jahr 2019 (Dok. 105). Ein ebenfalls 2019 im BMZ durchgeführtes Mittagsgespräch fand zum Thema „Kinderrechte“ statt (Dok. 106).

¹⁵⁰ Eine explizite Einführung zum MRA in der Projektarbeit, wie sie im Evaluierungszeitraum phasenweise angeboten wurde, findet momentan nicht mehr statt.

¹⁵¹ Veranstaltungen der AIZ stehen prinzipiell auch Mitarbeitenden anderer Durchführungsorganisationen offen.

¹⁵² Genannt wurden die AEMR, die einschlägigen VN-Menschenrechtskonventionen (Dok. 108; Dok. 107; Dok. 111; Dok. 109; Dok. 112; Dok. 110; Dok. 113; Dok. 114), teilweise auch regionale Menschenrechtsdokumente (Dok. 109; Dok. 114) sowie die Verbindungslinien zwischen entwicklungspolitischen Grundsatzdokumenten und den Menschenrechten (Dok. 114; Dok. 115). Keine Erwähnung fanden in den Präsentationen allerdings die ILO-Kernarbeitsnormen, obwohl sie für die Programme der GIZ durchaus einschlägige Vorgaben enthalten und auch in der BMZ-Strategie und im Leitfaden als Prüfungsmaßstab angegeben werden (BMZ, 2011a; BMZ, 2013).

¹⁵³ Dies umfasst beispielsweise das Recht auf Wasser (Dok. 108), das Recht auf Bildung (Dok. 107; Dok. 109; Dok. 110; Dok. 114) und das Recht auf Nahrung (Dok. 112); darüber hinaus wurden den GIZ-Mitarbeitenden Vertiefungskurse zum Recht auf Wasser und zum Recht auf Gesundheit angeboten (Dok. 116).

¹⁵⁴ Sie betreffen beispielsweise die Gleichstellung von Frauen (Dok. 109; Dok. 110) sowie Kinderrechte (Dok. 115).

Die KfW führt regelmäßig prozessbezogene Fortbildungen zur ZGBA sowie zur Nachhaltigkeitsrichtlinie durch, die für Mitarbeitende verpflichtend sind (Int. I21). Darüber hinaus fanden zwischen 2016 und 2018 regelmäßig Fortbildungen statt, die einen umfassenden und allgemeinen Überblick über alle wesentlichen Aspekte des BMZ-Menschenrechtskonzepts und den darin enthaltenen MRA gaben.¹⁵⁵ Im Anschluss daran wurde der Fokus dieser Fortbildungen verstärkt auf anwendungsbezogene Fragestellungen gelegt. Die Fortbildungsdocuments der KfW zeigen, dass in zwei Fortbildungen eine Auseinandersetzung mit der Menschenrechtsprüfung im Projektzyklus stattfand (Dok. 117; Dok. 118). Die einschlägigen VN-Abkommen werden genannt (Dok. 117; Dok. 118).¹⁵⁶ Außerdem werden jeweils die Kernelemente der wsk-Rechte, die Menschenrechtsprinzipien und die menschenrechtlichen Pflichtentrias dargestellt (Dok. 117; Dok. 118; Dok. 119). Die extraterritoriale Dimension der Menschenrechte wird zumindest indirekt erwähnt, indem deutsche EZ-Institutionen ausdrücklich als Pflichtentragende bezeichnet werden (Dok. 117; Dok. 118).

Im Evaluierungszeitraum fand in der BGR eine themenspezifische Fortbildung statt, die 2014 gemeinsam mit dem Sektorvorhaben Menschenrechte entwickelt und durchgeführt wurde (Int. I19). Dabei fand ein Austausch über die Verankerung von Menschenrechten in den Projektzyklen, Verfahren und Prozessen der BGR statt (Dok. 122). Inhaltlich war diese Fortbildung auf Menschenrechtsfragen im Wasser- (Dok. 120) und Rohstoffsektor (Dok. 121) ausgerichtet. Sowohl die menschenrechtlichen Kernelemente und Prinzipien (Dok. 122) als auch die für die Arbeit der BGR typischen menschenrechtlichen Risikofelder (Dok. 122) wurden thematisiert. Darüber hinaus fanden keine eigenen internen Fortbildungen statt, allerdings kann die BGR – so wie alle anderen Durchführungsorganisationen auch – auf das Angebot der AIZ zurückgreifen. Dies ergänzend findet ein individuelles Briefing von allen neuen Mitarbeitenden durch die themenverantwortliche Person der BGR statt (Int. I19).

In der PTB existiert die Maßgabe, dass Menschenrechtsfortbildungen jährlich durchgeführt werden. Die Teilnahme daran ist für Projektkoordinator*innen verpflichtend. Zum Evaluierungszeitpunkt waren drei Fortbildungen zu Menschenrechten durchgeführt worden (Int. I22). Die für Mitarbeitende der PTB durchgeführte Fortbildung informierte zu den Prinzipien des MRA sowie allgemein zu menschenrechtlichen Risiko- und Wirkungsanalysen (Dok. 124). Ein weiteres Thema war die Stärkung spezifischer Menschenrechte in der Beratungstätigkeit der PTB.¹⁵⁷ Hier lassen sich ebenfalls – wenn auch nicht so ausgeprägt wie bei der BGR – gewisse Zusammenhänge mit dem Arbeitsfeld der PTB, dem „Mess-, Normen-, Prüf- und Qualitätswesen“ und dem „Auf- und Ausbau international anerkannter Qualitätsinfrastrukturen in Schwellen- und Entwicklungsländern“ (Dok. 123) erkennen.

Über Fortbildungen hinaus enthält dieses Handlungsfeld auch die Aufarbeitung von Erfahrungen aus Beispielvorhaben. Diese bereitet das Sektorvorhaben Menschenrechte als eine seiner Kerntätigkeiten auf (Dok. 88). Obwohl vereinzelt Lücken hinsichtlich thematischer Beispiele existieren, so steht doch eine umfassende Reihe von Beispielen öffentlich zur Verfügung (Dok. 56).¹⁵⁸

¹⁵⁵ Aktuell werden jedoch keine Fortbildungen zu Menschenrechten im Allgemeinen mehr durchgeführt (Int. I21).

¹⁵⁶ In einer der Präsentationen findet sich auch die „dritte Generation“ der Menschenrechte, wozu unter anderem das umstrittene Recht auf Entwicklung zählt (Dok. 121). Allerdings fehlt insgesamt – ebenso wie bei der GIZ – ein Verweis auf die ILO-Kernarbeitsnormen.

¹⁵⁷ Dabei ging es unter anderem um Arbeitsbedingungen in Laboratorien sowie um die Zusammenarbeit mit bestimmten Bevölkerungsgruppen (zum Beispiel gegen Kinderarbeit, zum Schutz vor sexualisierten Übergriffen oder zur Förderung der Berufstätigkeit von Menschen mit Behinderungen) und um Fragen der technischen Modernisierung (Schutz vor Wasser- und Luftverschmutzung).

¹⁵⁸ Die aufbereiteten Beispiele einer guten Integration von Menschenrechten in EZ-Vorhaben sind beispielsweise auf der Seite des DIMR unter <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/ez-promising-practices/> (abgerufen am 10.09.2020) zu finden.

Kasten 20 Fazit: Umsetzung des Handlungsfeldes „Wissen und Wissensmanagement“

- Die Umsetzung des Handlungsfeldes „Wissen und Wissensmanagement“ ist für das BMZ **kaum erfüllt** und für die Durchführungsorganisationen **größtenteils erfüllt**.
- Im BMZ gibt es keine systematischen und alle Mitarbeitenden einbeziehenden Fortbildungen zu Menschenrechten. Eine im Zweijahres-Rhythmus vorgesehene Veranstaltung im Rahmen des EZ-Kollegs, das sich an neue Mitarbeitende richtet, war zum Evaluierungszeitpunkt noch nicht umgesetzt. Diese fehlenden übergreifenden Fortbildungen spiegeln sich auch im Menschenrechtsverständnis von Mitarbeitenden des BMZ wider, da sie unterschiedliche Verständnisse und konzeptuelle Unklarheiten in Bezug auf den MRA zeigen (siehe Kapitel 5.1).
- In den Durchführungsorganisationen finden weitgehend regelmäßig Veranstaltungen zu Menschenrechten statt. Allerdings variieren die Häufigkeit und die Verbindlichkeit zur Teilnahme. Inhaltlich sind die Veranstaltungen vollumfänglich. Bis auf fehlende Bezüge zu den ILO-Kernarbeitsnormen existieren keine Lücken. Bei der BGR und bei der PTB zeigt sich auch bei den Fortbildungen die Herausforderung, Menschenrechte auf den konkreten Arbeitskontext der jeweiligen Institution anzuwenden.

5.3 Einflussfaktoren für die Umsetzung

Evaluierungsfrage 4: Welche Faktoren beeinflussen die Umsetzung der Handlungsfelder des Menschenrechtskonzepts durch das BMZ und die staatlichen Durchführungsorganisationen?

Evaluierungsfrage 4.1: Welche Rolle spielen die übergreifende Koordinationsfunktion und Steuerungsstruktur des BMZ-Fachreferats für die Umsetzung des Menschenrechtskonzepts?

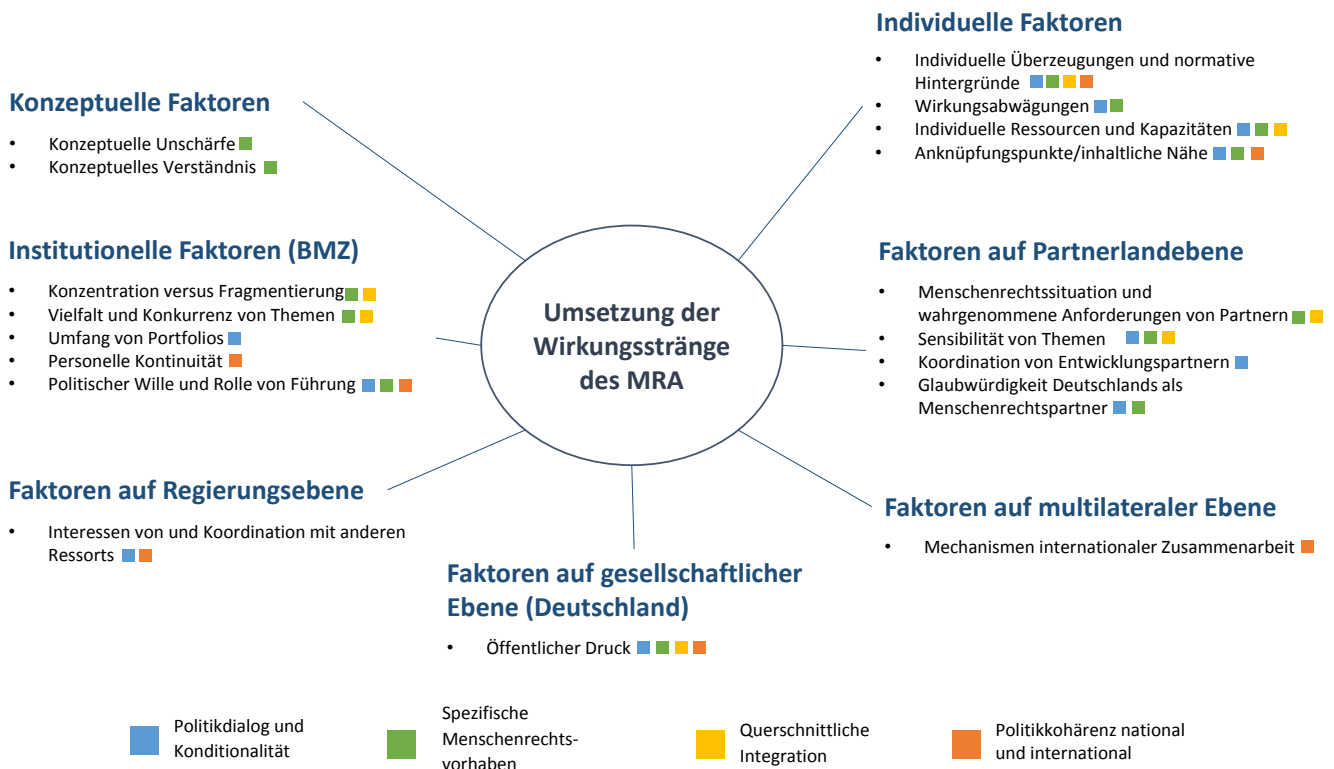
Evaluierungsfrage 4.2: Welche Rolle spielen andere Faktoren für die Umsetzung des Menschenrechtskonzepts?

Methoden: Dieses Kapitel stellt die Ergebnisse in Hinblick auf die Einflussfaktoren für die Umsetzung der Handlungsfelder vor. Die Nutzung folgender Methode trägt dazu bei, die Frage nach der Umsetzung des Handlungsfeldes zu beantworten:

- **Qualitative Interviews:** Für die Beantwortung der Evaluierungsfragen wurden Interviews und Gruppendiskussionen qualitativ hinsichtlich der Einflussfaktoren analysiert. Dazu wurden für jeden Wirkungsstrang entsprechende Faktoren induktiv identifiziert und zusammengefasst.

Ergebnisse: Die folgende Darstellung der Einflussfaktoren ist entlang der in Kapitel 2.1.3 eingeführten Wirkungsstränge des Menschenrechtskonzepts strukturiert. Das BMZ-Menschenrechtskonzept geht von einem dualen Ansatz aus. Er beinhaltet die querschnittliche Integration von Menschenrechten in alle Vorhaben und die komplementäre Durchführung spezifischer Menschenrechtsvorhaben (BMZ, 2011a). Diese beiden Stränge können um zwei weitere Stränge ergänzt werden, mittels derer Menschenrechte gefördert werden sollen: die Thematisierung von Menschenrechten im Politikdialog (und der konditionale Einsatz von ODA-Mitteln als Ultima Ratio) sowie die Kohärenz nationaler und internationaler Politiken mit menschenrechtlichen Standards und Prinzipien. Diesen Strängen können jeweils mehrere Handlungsfelder zugeordnet werden. Abbildung 8 zeigt eine Übersicht von förderlichen und hinderlichen Faktoren für die Umsetzung der Handlungsfelder, denen die jeweiligen Wirkungsstränge zugeordnet sind.¹⁵⁹

¹⁵⁹ Die Analyse der Einflussfaktoren beruht auf allen Einzelinterviews und Gruppendiskussionen, die im Rahmen der Evaluierung geführt wurden. Um die Einflussfaktoren zu identifizieren, wurden Interviews inhaltsanalytisch ausgewertet.

Abbildung 8 Förderliche und hinderliche Faktoren für die Umsetzung der Wirkungsstränge des MRA

Quelle: Eigene Darstellung.

5.3.1 Individuelle Faktoren

Individuelle Faktoren spielen für die Umsetzung aller Wirkungsstränge des MRA in unterschiedlicher Ausprägung eine zentrale Rolle. Über alle Wirkungsstränge hinweg zeigt sich, dass trotz existierender Vorgaben durch Verfahren und Prozesse partikuläre Entscheidungen die Umsetzung des MRA ermöglichen beziehungsweise verhindern (Int. I20; Int. I9; Int. I14; Int. I23; Int. I5; Int. I4). So werden Handlungsfelder in Abhängigkeit von den an der Entscheidung beteiligten Personen unterschiedlich umgesetzt. Illustrieren lässt sich dies anhand des Wirkungsfeldes „Spezifische Menschenrechtsvorhaben“:

„Ich glaube, wie immer hängt das auch sehr an den beteiligten Akteuren. Also [...], die Länderreferentinnen und Länderreferenten und die Referatsleitungen haben da, glaube ich, eine ziemlich wichtige Rolle, inwiefern sie das Thema wirklich jetzt für jedes einzelne Portfolio reflektieren, wo sie Ansatzmöglichkeiten sehen. [...] Und da gibt es eben Kolleginnen und Kollegen, die das sehr deutlich für ihr Portfolio sehen, weil eben besonders viele Menschenrechtsverletzungen auch im Partnerland bekannt sind und es also auf der Hand liegt, dass da was gemacht werden muss. Und da gibt es andere, die eben andere Querschnittsthemen unter Umständen da stärker verankert haben.“ (Int. I1)

Folgende Faktoren, die auf individueller Ebene die Entscheidungen über die Umsetzung von Wirkungssträngen des MRA beeinflussen, lassen sich auf Basis der Analyseergebnisse identifizieren:

- Faktor „Individuelle Überzeugungen und normative Hintergründe“:** Aus den Ergebnissen der Interviews lässt sich ableiten, dass individuelle Überzeugungen der jeweiligen an Entscheidungsprozessen beteiligten Personen die Umsetzung von einzelnen Wirkungssträngen unterstützen können. Ein wichtiger Faktor hierbei ist die Rolle, die die Personen wertgeleitetem Handeln zusprechen. In den Interviews wurde darauf hingewiesen, dass deutliche Unterschiede zwischen Mitarbeitenden des BMZ bestünden, sodass

je nach den beteiligten Personen partikulare Entscheidungen getroffen würden, die in einem Fall im Sinne des MRA und im anderen Fall nicht in dessen Sinne sein könnten (Int. I4; Int. I5; Int. I16).¹⁶⁰

Im Fall der Handlungsfelder „Politikdialog“ und „Konditionalität“, an deren Umsetzung neben Mitarbeitenden des BMZ auch Mitarbeitende des AA und der Durchführungsorganisationen beteiligt sind, bedeutet dies, dass eine Vielzahl von Interessen der beteiligten Personen zunächst in Einklang gebracht werden müssen. Dementsprechend unterschiedlich können Entscheidungen je nach Situation ausfallen (Int. I18). Entscheidungen folgten somit einer „Schwarmintelligenz aus den beiden Ministerien mit ihren Vorfeldorganisationen“ (Int. I5). Während dies potenziell Entscheidungen ermöglicht, die den jeweils unterschiedlichen Kontexten und deren Gegebenheiten angepasst sind, wurde in den Interviews zugleich konstatiert, dass es sich nicht immer um eine Entscheidung handele, die die faktische Menschenrechtssituation in Partnerländern berücksichtigt (Int. I3; Int. I5).

Auch bei der Entscheidung über die Einrichtung spezifischer Menschenrechtsvorhaben sind individuelle Interessens- und Motivlagen für die Ausgestaltung des Portfolios mitbestimmend (Int. I20; Int. I9).

Mit Abstrichen gilt dies auch für die querschnittliche Verankerung des MRA in Vorhaben. Die Umsetzung dieses Wirkungsstranges ist im Vergleich zu den anderen Strängen deutlich stärker durch Verfahren und Prozesse strukturiert (siehe Kapitel 5.2.1). Hierbei zeigt sich auch, dass für manche Bereiche des MRA ein größeres Bewusstsein existiert als für andere. Durch die Gender-Kennung gibt es laut Interviewpartner*innen beispielsweise ein höheres Bewusstsein für die querschnittliche Integration von Aspekten der Gleichberechtigung der Geschlechter als für die Gleichberechtigung anderer Gruppen (Int. I9).¹⁶¹

Auch für den Wirkungsstrang „Politikkohärenz“ spielen individuelle Interessen eine zentrale Rolle. So wurde in den Interviews die Ausrichtung der Tätigkeit eines Sektorreferats beispielsweise als stark abhängig von den Interessen der jeweiligen Leitungen beschrieben (Int. I23; Int. I14; Int. I16).

- **Faktor „Individuelle Wirkungsabwägungen“:** Die Umsetzung der Wirkungsstränge „Politikdialog und Konditionalität“ sowie „Spezifische Menschenrechtsvorhaben“ basiert oft auf individuellen Wirkungsabwägungen.

Bei der Entscheidung über den Politikdialog und den konditionalen Einsatz von ODA-Mitteln wird laut Interviewpartner*innen zwischen den möglichen intendierten positiven und nicht-intendierten negativen Wirkungen abgewogen (Int. I4; Int. I9; Int. I1). So stelle sich beispielsweise bei der Entscheidung, ob von Partnern als sensibel wahrgenommene Themen im Politikdialog angesprochen werden sollten, die Frage, ob dies nicht negative Effekte auf die Zusammenarbeit der Durchführungsorganisationen mit den jeweiligen Partnerinstitutionen haben könne und somit den Erfolg der Vorhaben gefährde (Int. I4; Int. I8). Für Partner sensible Themen, wie beispielsweise die Situation von LSBTI, seien daher nur vorsichtig und ohne Druck kommunizierbar (Int. I4; Int. I9; Int. I1). Wenn Mittel darüber hinaus aus menschenrechtlichen Gründen gekürzt würden, bestehe zudem die Möglichkeit, dass gerade dadurch Menschenrechte durch die EZ nicht mehr gewährleistet werden können (Int. I1). So werde abgewogen, ob der Hebel, den die deutsche EZ im jeweiligen Fall hat, ausreichend sei, um beabsichtigte Wirkungen zu erzielen und ob dies im Einklang mit möglichen negativen Auswirkungen stehe (Int. I3; Int. I8; Int. I5).

¹⁶⁰ In den Interviews spiegelt sich dies in unterschiedlicher Weise wider. So kann der Verweis in einem Interview auf die Unterscheidung zwischen „most vulnerable“ und „Potenzialzielgruppen“ als Entscheidungsgrundlage für die Ausrichtung von EZ-Vorhaben als Indikator für unterschiedliche normative Hintergründe einzelner Personen verstanden werden (Int. I3). Dies zeigt sich auch in der Unterscheidung zwischen „Pragmatiker*innen“ und „Idealist*innen“, auf die in einem Interview hingewiesen wurde (Int. I5). Schlussendlich wurde an anderer Stelle darauf verwiesen, dass es „Gesinnungsethiker*innen“ und „Verantwortungsethiker*innen“ gebe, für die Menschenrechte jeweils eine unterschiedliche Bedeutung als Handlungsgrundlage annehme (Int. I16).

¹⁶¹ Die querschnittliche Berücksichtigung von Gruppen, die besonders von Benachteiligung betroffen sind, in Vorhaben der EZ wurde häufig als besonders gut umgesetzt beschrieben (Int. I3; Int. I8; Int. I5). Dies weist darauf hin, dass die Förderung strukturell benachteiligter Gruppen auch unabhängig von anderen normativen Begründungszusammenhängen von EZ existiert.

Dieses Ergebnis spiegelt sich in der Umsetzung des Wirkungsstranges „Spezifische Menschenrechtsvorhaben“ wider. In den Interviews wurde teilweise argumentiert, dass die Wirksamkeit spezifischer Menschenrechtsvorhaben eingeschränkt sei, weil menschenrechtliche Probleme, die gesellschaftlich tief verwurzelt seien, im Rahmen von vergleichsweise kleinen und kurzen EZ-Vorhaben nicht verändert werden könnten (Int. 17). So bedeute die Unterstützung staatlicher Reformen das „Bohren dicker Bretter“, was im Rahmen von zeitlich beschränkten Vorhaben nur dann umgesetzt werden könne, wenn das Engagement langfristig angelegt sei (Int. 120; Int. 13). Dieses Ergebnis steht im Kontext der potenziellen Sensibilität von einzelnen Themen mit Menschenrechtsbezug (siehe Kapitel 5.3.3).

- **Faktor „Individuelle Ressourcen und Kapazitäten“:** Dieser Faktor zeigte sich in den Interviews vor allem bei Wirkungssträngen, für deren Umsetzung Vertreter*innen der Regionalreferate mitverantwortlich sind.¹⁶² Stark eingeschränkte Ressourcen und Kapazitäten führten – gepaart mit einer Vielzahl von Querschnittsthemen, die teilweise in Konkurrenz zueinander stehen – dazu, dass die Aufnahme- und Verarbeitungskapazität in den Regionalreferaten stark eingeschränkt sei (Int. 120; Int. 19).

- **Faktor „Anknüpfungspunkte und inhaltliche Nähe“:** Das Vorhandensein inhaltlicher Anknüpfungspunkte zu Menschenrechtsthemen ist für die Umsetzung der Wirkungsstränge „Politikdialog“, „Spezifische Menschenrechtsvorhaben“ und „Politikkohärenz“ konstitutiv.

Im Politikdialog können vor allem als sensibel wahrgenommene Menschenrechtsthemen dann gut angesprochen werden, wenn es auch entsprechende Anknüpfungspunkte im Portfolio gibt, die eine Bezugnahme ermöglichen (Int. 13; Int. 16; Int. 19).

Gleiches gilt für spezifische Menschenrechtsvorhaben. Auch hier sind Schwerpunkte der Kooperation mit Partnerländern notwendig, in denen Menschenrechtsthemen verankert werden können (Int. 14). Hierbei kommt dem Schwerpunkt „Gute Regierungsführung“ eine zentrale Bedeutung zu, da dieser oft Anknüpfungspunkte für spezifische Menschenrechtsvorhaben bietet (Int. 115).

Bei der Umsetzung des Wirkungsstranges „Politikkohärenz“ sind inhaltliche Bezugspunkte zu menschenrechtlichen Konventionen bedeutsam. Die Ergebnisse der Dokumentenanalyse verweisen darauf, dass die Verankerung des MRA in Sektorstrategien besonders gut in Sektoren gelingt, die einen direkten inhaltlichen Bezug zu Menschenrechtskonventionen aufweisen (siehe Kapitel 5.2.4). Dies bestätigte sich auch in den Interviews (Int. 112; Int. 114). Auch hierbei nimmt der Sektor Gute Regierungsführung aufgrund seiner thematischen Nähe zu bürgerlich-politischen Rechten eine besondere Rolle ein (Int. 115).

In dieser Bedeutung individueller Faktoren spiegelt sich in Teilen ein sinnvolles Handeln wider, in dem auf kontext- und situationsabhängige Spezifika einer Entscheidungssituation reagiert wird. So sind situationsabhängige Entscheidungen für eine kontextabhängige Priorisierung einzelner menschenrechtlicher Themen oder Aspekte (wie es beispielsweise die progressive Realisierung vorsieht) bedeutsam. Da in den Entscheidungssituationen allerdings nicht immer menschenrechtliche Aspekte explizit eine Rolle spielen, gehen mit den genannten individuellen Faktoren die Herausforderungen der systematischen und einheitlichen Umsetzung des MRA einher.

5.3.2 Konzeptuelle Faktoren

Vor allem die Umsetzung von spezifischen Menschenrechtsvorhaben wird von konzeptuellen Faktoren beeinflusst:

- **Faktor „Konzeptuelle Unschärfe“:** Konzeptuelle Lücken des MRA erschweren die Umsetzung des Wirkungsstranges. Die Ergebnisse der Interviews verweisen darauf, dass Unklarheit bezüglich der Verankerung spezifischer Vorhaben in den Länderportfolios und ihrer Umsetzungsmodalitäten besteht. So sei

¹⁶² Hierbei handelt es sich um die Stränge „Politikdialog und Konditionalität“, „Spezifische Menschenrechtsvorhaben“ sowie „Querschnittliche Integration des MRA in Vorhaben“.

beispielsweise unklar, in welchem Schwerpunkt der EZ spezifische Menschenrechtsvorhaben verankert werden könnten und welche Partnerorganisationen hierfür in Frage kämen (Int. I4).

- **Faktor „Konzeptuelles Verständnis“:** Darüber hinaus erschweren Einschränkungen im Verständnis der konzeptuellen Basis des MRA die Umsetzung des Handlungsfeldes (siehe dazu auch Kapitel 5.1). So besteht beispielsweise in der Praxis Unklarheit, welchem inhaltlichen Schwerpunkt spezifische Menschenrechtsvorhaben zugeordnet werden sollen und wer mögliche Partner sein können (Int. I3). Insgesamt zeigt sich hinsichtlich des Menschenrechtsverständnisses der interviewten BMZ-Mitarbeitenden, dass spezifische Vorhaben teilweise als nicht sinnvoll wahrgenommen werden, um menschenrechtliche Wirkungen zu erzielen (siehe Kapitel 5.1; Int. I3; Int. I4), obwohl sie elementarer Bestandteil des dualen Ansatzes sind. Auf die Komplementarität von spezifischen Menschenrechtsvorhaben und der querschnittlichen Integration von Menschenrechten wurde in den Interviews kaum verwiesen. Diese zeigte sich nur bei jenen Akteuren, die ein umfängliches Menschenrechtsverständnis aufweisen (siehe Kapitel 5.1; Int. I20). Auch in Bezug auf das Handlungsfeld „Kohärenz im Partnerland“ existiert wenig Wissen (siehe Kapitel 5.2.6).

5.3.3 Faktoren auf Partnerlandebene

Die Umsetzung der Handlungsfelder, die direkt mit Aktivitäten in Partnerländern zusammenhängen, wird auch von Faktoren auf Ebene der Partnerländer beeinflusst. In unterschiedlicher Ausprägung sind diese für die Umsetzung der Wirkungsstränge „Politikdialog“ und Konditionalität“, „Spezifische Menschenrechtsvorhaben“ und „Querschnittliche Integration“ in Vorhaben bedeutsam:

- **Faktor „Menschenrechtssituation im Partnerland und wahrgenommene Anforderungen“:** Der Partnerlandkontext und wie er von den umsetzungsverantwortlichen Personen wahrgenommen wird, spielt eine zentrale Rolle für die Durchführung von spezifischen Menschenrechtsvorhaben und die querschnittliche Integration des MRA in Vorhaben.

Als Begründung, warum keine menschenrechtlichen Vorhaben durchgeführt werden können, wurde mehrfach in den Interviews darauf hingewiesen, dass menschenrechtliche Themen nicht den wahrgenommenen Herausforderungen des Partnerlandes entsprächen. Vor allem, wenn die faktische Menschenrechtssituation im Partnerland weniger problematisch sei, würde auf dieses Argument recurriert (Int. I3; Int. I8).

- **Faktor „Sensibilität von Menschenrechtsverletzungen“:** Für die Umsetzung der drei eingangs genannten Wirkungsstränge ist die kontextabhängige, wahrgenommene Sensibilität von bestimmten Menschenrechtsthemen von Bedeutung.

Für den Politikdialog spiegelte sich dies in der Darstellung wider, dass bestimmte Menschenrechtsthemen je nach Partnerlandkontext als so sensibel wahrgenommen wurden, dass sie entweder nicht oder nur sehr behutsam und teilweise indirekt gegenüber Partnern thematisiert werden könnten. Dies gelte beispielsweise für die Thematisierung der strukturellen Benachteiligung bestimmter Gruppen – beispielsweise Roma oder LSBTI (Int. I3; Int. I4).

Auch bei der Entscheidung, ob spezifische Menschenrechtsvorhaben durchgeführt werden, sei die Sensibilität von Themen ein zentraler Faktor (Int. I3). Vor diesem Hintergrund wurde der Aufwand, sich gemeinsam mit Partnern auf ein spezifisches Menschenrechtsvorhaben zu einigen, als unverhältnismäßig groß beschrieben (Int. I9):¹⁶³

¹⁶³ Darüber hinaus wurde in einem Interview darauf hingewiesen, dass aufgrund der thematischen Breite von Menschenrechten nicht immer die richtige Ansprechperson für Themen an Regierungsverhandlungen oder -konsultationen teilnehmen würden (Int. I3).

„Wenn ich jetzt noch ein TZ-Vorhaben dazu designen muss, löst das die Strukturprobleme nicht [...]. Aber ich habe, ich sage jetzt mal ganz verkürzt, ich habe viel heißen Wind gemacht und habe gesagt, ich habe den [Politikdialog] hier gefördert. Die Wirkung ist aber meines Erachtens fragwürdig. [...] Es sind eigentlich die dickeren Bretter, über die das in solchen Fällen besser geht. Verwaltungsreformen, die dann so gestaltet werden, dass sie wirklich inklusiv für alle Gruppen sind oder so und wirklich die nicht sichtbaren Barrieren und so auch ein Stück weit abbauen.“ (Int. I3)

Darüber hinaus wurde in den Interviews darauf hingewiesen, dass es oft an Partnerorganisationen fehle, um entsprechende Vorhaben umzusetzen (Int. I4; Int. I8). Alternativ werde aber mit anderen EZ-Instrumenten, die keinen staatlichen Partner benötigten, oder mit zivilgesellschaftlichen Trägern gearbeitet (Int. I8). Allerdings wurde in den Interviews auch darauf hingewiesen, dass dieses *Bypassing* staatlicher Partner negative Effekte auf zivilgesellschaftliche Partner haben könne. So existierten Fälle, in denen der staatliche Druck auf zivilgesellschaftliche Partner durch die Zusammenarbeit deutlich zugenommen habe (Int. I4).

- **Faktor „Koordination von Entwicklungspartnern“:** Die Umsetzung des MRA im Politikdialog ist auch von anderen Entwicklungspartnern im Partnerland abhängig. In den Interviews wurde beispielsweise die Notwendigkeit des koordinierten Vorgehens im Rahmen der gemeinsamen Programmierung oder im Rahmen des Artikel-8-Dialogs der EU betont. Dadurch existiere ein größerer Hebel für menschenrechtliche Wirksamkeit (siehe Kapitel 5.3.1; Int. I4). Dem entgegenstehend argumentierten manche Interviewpartner*innen, dass Deutschland nur dann mit einem menschenrechtlichen Politikdialog oder einem konditionalen Einsatz von ODA erfolgreich sein könne, wenn es als Entwicklungspartner groß genug oder in für die Elite des Partnerlandes wichtigen Sektoren (zum Beispiel Wirtschaftsinfrastruktur) aktiv sei (Int. I5).
- **Faktor „Glaubwürdigkeit Deutschlands als Menschenrechtsakteur“:** Für die Umsetzung des Politikdialogs und der spezifischen Menschenrechtsvorhaben ist die Anerkennung Deutschlands als zuverlässiger und glaubwürdiger Menschenrechtsakteur bedeutsam. So wurde beispielsweise in den Interviews darauf hingewiesen, dass sensible Menschenrechtsthemen vor allem dann angesprochen werden könnten, wenn ein beiderseitiges Vertrauensverhältnis existiere, das auf einer langanhaltenden und kontinuierlichen Kooperation beruht (Int. I6; Int. I9). Allerdings leide die Glaubwürdigkeit Deutschlands potenziell darunter, dass es nicht alle Menschenrechtskonventionen ratifiziert hat (Int. I23).

5.3.4 Institutionelle Faktoren

In unterschiedlichen Formen spielen Faktoren auf institutioneller Ebene des BMZ¹⁶⁴ für alle Wirkungsstränge eine wichtige Rolle:

- **Faktor „Konzentration versus Fragmentierung“:** Vor allem die Umsetzung von spezifischen Menschenrechtsvorhaben sowie die querschnittliche Integration des MRA könnten durch die aktuell zunehmenden Tendenzen zur thematischen Konzentration des Portfolios der staatlichen EZ erschwert werden (Int. I8).¹⁶⁵ Dadurch, dass Menschenrechtsvorhaben keinem eigenen Schwerpunkt beziehungsweise Kern- oder Initiativthema zugeordnet sind, fehle die konzeptuelle Heimat dieser Vorhaben (siehe Kapitel 5.3.2). Ihre Durchführung führe somit automatisch zu einer Zersplitterung des Portfolios (Int. I3; Int. I4).

¹⁶⁴ Durch den zum Evaluierungszeitpunkt begonnenen Restrukturierungsprozess im BMZ „BMZ 2030“ (BMZ, 2020a) werden sich diese institutionellen Faktoren in Zukunft teilweise verändern. Da die Umsetzung des Prozesses zum Zeitpunkt der Berichtslegung dieser Evaluierung erst begann, war eine Bezugnahme darauf in der Datenerhebung nicht möglich. An jenen Stellen, wo sich bereits bekannte Veränderungen auf die Einflussfaktoren beziehen, ist ein entsprechender Verweis eingefügt.

¹⁶⁵ Der Prozess „BMZ 2030“ formuliert den Anspruch, zur thematischen und geografischen Konzentration des EZ-Portfolios beizutragen (BMZ, 2020a). Im Zuge der OECD-DAC-Peer Reviews wurde wiederholt auf die Fragmentierung des deutschen EZ-Portfolios verwiesen (OECD, 2011b, 2015). Dementsprechend gibt es bereits seit längerer Zeit Bemühungen, das Portfolio weiter zu konzentrieren.

- **Faktor „Vielfalt und Konkurrenz von Themen“:** Die Umsetzung von spezifischen Menschenrechtsvorhaben und die querschnittliche Integration des MRA in Vorhaben werden durch die große Anzahl an Querschnitts- und Sektorthemen des BMZ erschwert.¹⁶⁶ Vor allem Mitarbeitenden von Regionalreferaten, die für die Umsetzung der entsprechenden Handlungsfelder verantwortlich sind, obliegt die Koordination einer großen Bandbreite unterschiedlicher Themen:

„[...] die Regionalreferate ... also die haben einen Anforderungskatalog insgesamt, nicht nur von den Querschnittsthemen, sondern insgesamt von Sektorkonzepten und so. Das kann ein einzelner Länderbearbeiter gar nicht erfüllen. Und dann kann das eigentlich nur da sein, wo es besonders relevant ist, dass da ein Augenmerk draufgelegt wird. Ansonsten ist das als Querschnittsthema, das alle da immer beachten sollen, das geht gar nicht. Die müssen da konstant 300 Seiten Vorgaben im Kopf haben [...]. Offensichtlich ist das nicht möglich.“ (Int. I1)

Durch die Vielzahl an Querschnittsthemen entstehe ein Wettbewerb zwischen diesen. Menschenrechte konkurrierten somit mit anderen Themen, wie beispielsweise Klima und Umwelt (Int. I1), so die in einem Interview vertretene Meinung.¹⁶⁷ Vor diesem Hintergrund seien die Möglichkeiten der vertieften Auseinandersetzung mit der Verankerung von Menschenrechten und einer entsprechenden Wirkungsabwägung in den Regionalreferaten eingeschränkt. Teilweise könne dies dazu führen, dass Länderportfolios fortgeführt werden, ohne dass eine vertiefte Auseinandersetzung mit alternativen Schwerpunkten oder Vorhaben stattfanden (Int. I5; Int. I9).

Verstärkt wird die Konkurrenz unterschiedlicher Themen durch organisationsintern festgelegte Zielgrößen, mit denen festgehalten wird, wie viele Mittel für Vorhaben in einem bestimmten thematischen Bereich verausgabt werden müssen (Int. I4). Bei der Programmierung von Länderportfolios müssen diese in den Regionalreferaten umgesetzt werden. Dies schränkt die Gestaltungsfreiheit von Referent*innen, andere Arten von Vorhaben umzusetzen, ein (Int. I9) und verstärkt wiederum die Konkurrenz mit anderen Themen.

- **Faktor „Umfang von Länderportfolios“:** Vor allem hinsichtlich des konditionalen Einsatzes von ODA-Mitteln führen die existierenden Mechanismen implizit zu einer gewissen Trägheit bei der Umsetzung. So wurde in den Interviews darauf hingewiesen, dass die wahrgenommene Bedeutung einer Stelle als Länderreferent*in implizit mit dem finanziellen Umfang des eigenen Portfolios zusammenhängen könne. Gepaart mit dem jährlichen Mittelabflussdruck, dem alle Bundesbehörden unterliegen, führe dies dazu, dass nicht immer unmittelbar mit einer Reduzierung von ODA auf Menschenrechtsverletzungen reagiert werde. Erst, wenn weitere Faktoren hinzukämen, würde entsprechend gehandelt (Int. I4).
- **Faktor „Personelle Kontinuität“:** Bei der Umsetzung nahezu aller Wirkungsstränge spielt die personelle Kontinuität eine wichtige Rolle. Wie in Kapitel 5.3.1 dargestellt, ist die Umsetzung teilweise von individuellen Entscheidungen und den Hintergründen der jeweils beteiligten Personen abhängig. Dementsprechend wurde die Stellenrotation in vielen Fällen als ein Faktor genannt, der die Umsetzung erschwert (Int. I3; Int. I14; Int. I23).¹⁶⁸ Mitarbeitende von Regionalreferaten wiesen beispielsweise darauf hin, dass sie sich nach einem Stellenwechsel in den jeweiligen Länderkontext wieder neu einarbeiten müssten (Int.

¹⁶⁶ Die Vielfalt an Themen ist auch Gegenstand des BMZ-Reformprozesses „BMZ 2030“. Im Sinne der stärkeren Konzentration von Aktivitäten wird das BMZ zukünftig neben Kern- und Initiativthemen nur noch sechs Qualitätsmerkmale berücksichtigen. Menschenrechte sind Teil des Qualitätsmerkmals „Menschenrechte, Geschlechtergleichstellung, Inklusion“ (BMZ, 2020a). Somit besteht das Potenzial, die Konkurrenz von Themen durch den Reformprozess zu reduzieren.

¹⁶⁷ Hierbei handelt es sich um einen Befund, der bereits bei anderen DEval-Evaluierungen von Querschnittsthemen aufgefallen ist. Sowohl die Evaluierung des Aktionsplans Inklusion (Schwedersky et al., 2017) als auch die Evaluierung der Gleichberechtigung der Geschlechter in fragilen Kontexten (Brüntrup-Seidemann et al., 2021) kommen zu diesem Ergebnis.

¹⁶⁸ Dieser Befund zeigt sich auch bei der DEval-Evaluierung der Gleichberechtigung der Geschlechter in Post-Konflikt-Kontexten als Einflussfaktor für die querschnittliche Verankerung von Gender-Themen (siehe dazu Brüntrup-Seidemann et al., 2021). Auch in der DEval-Evaluierung des Aktionsplans Inklusion zeigt sich dieser Befund (Schwedersky et al., 2017). Hierin wird neben potenziellen Risiken der Rotation auch auf mögliche positive Aspekte verwiesen. So könne die Rotation dazu beitragen, Wissen über Inklusion in andere Bereiche der Organisation zu übertragen.

13). Besondere Bedeutung gewinnt dieser Faktor für die Umsetzung des Wirkungsstranges „Politikkohärenz“. Aufgrund der vergleichsweise geringen Vorgaben zur Berücksichtigung von Menschenrechten in Sektorstrategien verhindere die Stellenrotation in menschenrechtsfernen Sektoren besonders oft die Verankerung von menschenrechtlichen Aspekten (Int. I14; Int. I23). Das Menschenrechtsreferat kann dies aufgrund seiner Stellung als ein Sektorreferat unter vielen nicht ausgleichen (siehe Kapitel 5.3.7).

- **Faktor „Politischer Wille und Rolle von Führung“:** Die Positionierungen der Leitung des BMZ und Vorgaben von Führungskräften sind zentrale Faktoren bei der Umsetzung der Wirkungsstränge „Politikdialog“, „Spezifische Menschenrechtsvorhaben“ und „Politikkohärenz“.

Wie in den Kapiteln 5.3.1 und 5.3.5 dargestellt, sind eine Reihe von Akteuren an der Entscheidung über die Verankerung von Menschenrechten im Politikdialog und über die konditionale Mittelvergabe beteiligt. Sie bringen unterschiedliche Interessen und individuelle Hintergründe in die Entscheidungsprozesse ein. Um Menschenrechte in diesem Prozess auch gegen konkurrierende Interessen anderer Akteure durchzusetzen, benötigt es laut Interviewpartner*innen die politische Unterstützung durch Führungskräfte sowie durch die Leitung des BMZ (Int. I9). Doch nicht in jedem Fall sei diese gegeben, da manchmal andere konkurrierende Interessen von größerer Bedeutung seien (Int. I23).¹⁶⁹

Auch für die Umsetzung des Wirkungsstranges „Spezifische Menschenrechtsvorhaben“ spielt die BMZ-Leitung als impulsgebende Instanz eine wichtige Rolle (Int. I20; Int. I23). In einigen Interviews wurde darauf hingewiesen, dass Menschenrechte für die letzten Leitungen wie für die aktuelle Leitung des BMZ immer von Bedeutung gewesen seien. Allerdings habe sich die Art der Bezugnahme gewandelt. Derzeit stehe die Betonung einzelner menschenrechtlicher Themen und weniger der MRA als umfassender Ansatz der EZ im Fokus der Leitung (Int. I23; Int. I24).

Die Positionierung der BMZ-Leitung ist auch ein wichtiger Einflussfaktor für die Umsetzung des Wirkungsstranges „Politikkohärenz“. So gehe eine Reihe von Initiativen des Ministeriums im Sinne der Politikkohärenz auf die Positionierung der aktuellen Leitung des Hauses zurück: Dies zeige sich besonders im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte (Int. I2). Auch der Bereich Kinderrechte und Kinderarbeit sei ein Thema, das durch die Positionierung der Leitung an Bedeutung gewonnen habe (Int. I25). Darüber hinaus gebe es aber auch Bereiche, in denen die Unterstützung durch Leitungsvorgaben die (vor allem internationale) Kohärenz mit menschenrechtlichen Standards und Prinzipien weiter erhöhen könnte (Int. I16).

5.3.5 Faktoren auf Regierungsebene

In jenen Handlungsfeldern, in denen eine Kooperation mit anderen Ressorts notwendig ist, spielt die Positionierung und Abstimmung mit diesen Akteuren eine wichtige Rolle. Dies gilt vor allem für den Politikdialog und die menschenrechtliche Politikkohärenz auf nationaler und internationaler Ebene:

- **Faktor „Interessen von und Koordination mit anderen Ressorts“:** Im Rahmen des Politikdialogs ist aus Sicht der interviewten BMZ-Mitarbeitenden die teils anspruchsvolle Koordination mit Vertreter*innen des AA als dem für Menschenrechte federführenden Ministerium von Bedeutung (Int. I5; Int. I18). Darüber hinaus seien die Interessen anderer Ressorts in Bezug auf die faktische Kohärenz nationaler und internationaler Politiken mit menschenrechtlichen Standards und Prinzipien (der Outcome-Ebene des Handlungsfeldes) als Einflussfaktor wichtig. Exemplarisch lässt sich dies an der regierungsinternen Auseinandersetzung um ein Lieferkettengesetz illustrieren (Int. I2). Abstimmungsschwierigkeiten zwischen den Ressorts können laut Interviews unter anderem darauf zurückgeführt werden, dass in anderen Mi-

¹⁶⁹ Möglicherweise weist dieser Befund auch darauf hin, dass Mitarbeitende Verantwortung an die Leitung übertragen. So gibt es – wie in Kapitel 5.3.1 dargestellt – einen Spielraum für individuelle Entscheidungen von Mitarbeitenden für die Umsetzung der Vorgaben aus dem Menschenrechtskonzept. Auch die Durchführungsorganisationen, die Vorschläge für die Ausgestaltung von Programmen erarbeiten, haben hierbei viele Gestaltungsmöglichkeiten.

nisterien der Aspekt des internationalen Arbeitens nur einen kleinen Teil einnehme. So fehle BMZ-Mitarbeitenden oft eine Ansprechperson mit ähnlichen Perspektiven und Erfahrungen (Int. I23). Abstimmungsgremien, wie beispielsweise der Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung¹⁷⁰, könnten trotz guter institutioneller Voraussetzungen in der Praxis nur eingeschränkt zu einer übergreifenden Koordination mit Blick auf Menschenrechtsfragen beitragen (Int. I23).

5.3.6 Faktoren auf gesellschaftlicher Ebene

Faktor „Öffentlicher Druck“: Öffentlicher Druck, der sich beispielsweise über Medienberichterstattung oder über zivilgesellschaftliche Organisationen und parlamentarische Anfragen äußern kann, ist ein zentraler Faktor für die Umsetzung aller Handlungsfelder, die indirekt oder direkt auf die Menschenrechtssituation in Partnerländern ausgerichtet sind.

Für die Umsetzung der Handlungsfelder „Politikdialog“ und „Konditionaler Einsatz von ODA“ spielen zivilgesellschaftliche Akteure eine wichtige Rolle. Die Zivilgesellschaft ist formell in die jeweiligen Prozesse eingebunden (indem sie an den Ländergesprächen teilnimmt, siehe dazu Dok. 58) und kann so Informationen in die Prozesse einspeisen und diese kritisch begleiten. Die zivilgesellschaftlichen Vertreter*innen kritisierten jedoch in den Interviews die aktuelle Praxis. Mit wenigen Ausnahmen wurde der Austausch als oft oberflächlich beschrieben. Informationen würden nur bedingt aufgenommen. Zudem entstehe der Eindruck, dass zentrale Entscheidungen bereits vor den Gesprächen getroffen worden seien (Int. I25; Int. I24). In den Interviews wurde aber auch darauf verwiesen, dass nach einer kritischen öffentlichen Berichterstattung ein Momentum für die Umsetzung menschenrechtlicher Themen existiere.¹⁷¹ So hätten mögliche Reputationsrisiken dazu beigetragen, dass Mittel in einzelnen Partnerländern konditional eingesetzt worden seien (Int. I7).

Auch bei der Umsetzung spezifischer Menschenrechtsvorhaben und der querschnittlichen Integration menschenrechtlicher Standards und Prinzipien in Vorhaben spielt die Öffentlichkeit eine wichtige Rolle. Interviewpartner*innen gaben an, dass die kritische öffentliche Berichterstattung das BMZ in Bezug auf mögliche Reputationsschäden dazu „getrieben“ habe, menschenrechtliche Aspekte vor allem in Hinblick auf Menschenrechtsverletzungen umzusetzen (Int. I20; Int. I1). Gleichzeitig habe die Berichterstattung auch zu einem höheren Bewusstsein über potenzielle Risiken durch Menschenrechtsverletzungen in Partnerländern beigetragen, wodurch die (Weiter-)Entwicklung interner Risikomanagementsysteme unterstützt worden sei (Int. I20).

Auf die Bedeutung zivilgesellschaftlicher Organisationen als Anwält*innen menschenrechtlicher Themen im Bereich nationaler und internationaler Politikkohärenz wurde in den Interviews hingewiesen (Int. I16; Int. I10; Int. I7). So habe der Druck zivilgesellschaftlicher Organisationen beispielsweise für die Einstellung einzelner Projekte der Weltbank eine wichtige Rolle gespielt (Int. I16). Zugleich könnten von zivilgesellschaftlichen Akteuren aufbereitete Informationen auch eine wichtige Informationsquelle für Mitarbeitende des BMZ und der Durchführungsorganisationen darstellen (Int. I16).

5.3.7 Faktoren auf multilateraler Ebene

Faktor „Mechanismen internationaler Zusammenarbeit“: Faktoren auf multilateraler Ebene sind vor allem für die internationale Politikkohärenz relevant. So kommen ergänzend zu den Abstimmungsschwierigkeiten auf Ressortebene in Deutschland (siehe Kapitel 5.3.5) auf internationaler Ebene weitere Interessen anderer Staaten hinzu, die die Kohärenz internationaler Politiken mit Menschenrechten erschweren (Int. I13; Int. I16;

¹⁷⁰ <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/nachhaltigkeitspolitik/der-staatssekretarsausschuss/staatssekretarsausschuss-fuer-nachhaltige-entwicklung-426412>, abgerufen am 5.8.2020.

¹⁷¹ Das lässt sich an zahlreichen öffentlichen Berichten illustrieren, die mögliche Menschenrechtsverletzungen im Rahmen von Vorhaben zur Förderung von Biodiversität und Naturreservaten thematisieren. Es handelt sich dabei um vom BMZ-mitfinanzierte Vorhaben, beispielsweise <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/wwf-haelt-heiklen-bericht-zu-menschenrechtsverletzungen-zurueck-16119105.html>, abgerufen am 5.8.2020.

Int. I17; Int. I23). In einem Interview wurde geäußert, dass hierbei auch eine Rolle spiele, dass Menschenrechte teilweise als Normen des globalen Nordens wahrgenommen würden (Int. I16). Schlussendlich gebe es den für die Entwicklungsbanken spezifischen Faktor der *Political Prohibition*, der eine Verankerung von Menschenrechten erschwere (Int. I13; Int. I16; Int. I17).

5.3.8 Die Rolle des Sektorreferats für Menschenrechte

Sektorreferate im BMZ – und damit auch das Menschenrechtsreferat – nehmen eine wichtige Rolle bei der Umsetzung von Handlungsfeldern des MRA ein. In der Praxis werden diese Unterstützungsleistungen durch das Menschenrechtsreferat je nach Handlungsfeld unterschiedlich wahrgenommen.

Für den Politikdialog zeigt sich ein differenziertes Bild. Die Verfahrensdokumente des BMZ sehen keine spezifische Rolle des Menschenrechtsreferats in der Vorbereitung und Durchführung von Regierungsverhandlungen vor. Zwar können Sektorreferate an der Mitzeichnung der strategischen Leitungsvorgabe beteiligt werden, die im Vorfeld von Regierungsverhandlungen erstellt wird. Doch obliegt dies dem Ermessen des entsprechenden Regionalreferats (Dok. 3). Darüber hinaus kann das Menschenrechtsreferat an den im Vorfeld der Regierungsverhandlungen stattfindenden Ländergesprächen mit zivilgesellschaftlichen Akteuren beteiligt werden (Dok. 58). Die Analyse der Interviews zeigt ein differenziertes Bild: Vor allem in herausfordernden menschenrechtlichen Kontexten wurde eine enge inhaltliche Zusammenarbeit von Regional- und Menschenrechtsreferat in der Vorbereitung von Verhandlungen beschrieben (Int. I7; Int. I6; Int. I4). Im Fall von Länderkontexten, die aus menschenrechtlicher Sicht weniger problematisch sind, verwiesen die Vertreter*innen von Regionalreferaten oft darauf, dass kein intensiver Austausch bestehe. Da das Menschenrechtsreferat aufgrund eingeschränkter Ressourcen nicht für alle Länder kontextspezifische Informationen aufbereiten könne, müsse die Bewertung der Menschenrechtssituation in diesen Fällen von den Länderreferent*innen vorgenommen werden (Int. I8). Die Zusammenarbeit mit dem Menschenrechtsreferat beruhe dann auf einem schriftlichen Austausch, der mehr auf formelle Aspekte ausgerichtet sei denn auf einen fachlichen Dialog. Dementsprechend werde das Referat seiner Rolle als Informationsschnittstelle nur teilweise gerecht (Int. I3). Es fehle ein Dialogpartner, um gemeinsam die konkrete Verankerung von Menschenrechten auf Länderebene zu reflektieren (Int. I5; Int. I4).

Auch bei der Umsetzung des Wirkungsstranges „Spezifische Menschenrechtsvorhaben“ zeigen sich Unterschiede in der Wahrnehmung der Rolle des Menschenrechtsreferats. Laut Verfahren des BMZ ist es verpflichtend, das Referat in den Erstellungsprozess von Länderstrategien einzubinden. So ist das Referat an einem Qualitätsgremium zu beteiligen, das eine Stellungnahme zu dem Entwurf der Länderstrategie verfasst. Eine Einbindung von Sektorreferaten zu früheren Zeitpunkten ist optional (Dok. 26, siehe Kapitel 5.2.1). In den Interviews wurde darauf verwiesen, dass die Einbindung des Referats in das Qualitätsgremium nicht immer dazu beitrage, dass Menschenrechte in den Strategien umfassend verankert würden. Da lediglich die nachträgliche Kommentierung von Länderstrategien vorgesehen sei, habe das Referat nur eingeschränkte Gestaltungsmöglichkeiten und könne in den meisten Fällen keine grundsätzlichen Änderungen mehr vorschlagen (Int. I9; Int. I5).¹⁷² Zugleich wurde aber auch darauf verwiesen, dass Länderreferent*innen formell eine Vielzahl unterschiedlicher Themen verankern müssten, wodurch eine vertiefte Auseinandersetzung mit einzelnen Themen nicht möglich sei (Int. I1). Entsprechend wurde in den Interviews auf Verbesserungspotenzial hinsichtlich des Nutzens von Kommentierungen durch das Sektorreferat verwiesen (Int. I3; Int. I4; Int. I5; Int. I8; Int. I1).

Eingeschränkte Ressourcen sowohl in den Regionalreferaten als auch im Menschenrechtsreferat trügen dazu bei, dass oft nur eine oberflächliche Verankerung von Menschenrechten stattfinden könne (Int. I7; Int. I1).

¹⁷² Zusätzlich existieren informelle Netzwerke und historisch gewachsene Verbindungen, die die Zusammenarbeit mit bestimmten Referaten erleichtern und damit auch die Unterstützung bei der Verankerung des MRA ermöglichen (Int. I9). Diese erstrecken sich allerdings nur auf wenige Einheiten des Hauses.

Dies spiegelt sich auch in den entsprechenden Ergebnissen zur Verankerung des MRA in Länderstrategien wider (siehe Kapitel 5.2.4). Alternativ wurde beispielsweise der Wunsch nach kontextspezifischeren Informationen in Bezug auf das jeweilige Partnerland beziehungsweise nach einem an Leitfragen orientierten Austausch geäußert (Int. I4; Int. I5).

Auch bei der Umsetzung der Politikkohärenz lassen sich unterschiedliche Sichtweisen auf die Unterstützung durch das Menschenrechtsreferat konstatieren. In den Interviews wurde einerseits auf die engagierte und interessierte Zusammenarbeit mit dem Menschenrechtsreferat verwiesen (Int. I12; Int. I11; Int. I10). Dessen punktuelle intensive Beratung von Sektor- und Institutionenreferaten zu Menschenrechten spiegelt sich auch in der Umsetzung des Handlungsfeldes wider (siehe Kapitel 5.2.4). Andererseits wurde in den Interviews auch darauf hingewiesen, dass die Zusammenarbeit mit einigen Referaten „traditionell“ besser sei als mit anderen (Int. I9). Zudem seien die fehlenden Ressourcen des Menschenrechtsreferats ein erschwerender Faktor (Int. I23). Zudem wurde darauf hingewiesen, dass die Position des Menschenrechtsreferats als eines von mehreren Sektorreferaten die Umsetzung des MRA erschwere. So könne das Menschenrechtsreferat beispielsweise die mit personellen Wechseln einhergehenden Veränderungen der inhaltlichen Schwerpunktlegung anderer Sektorreferate nicht ausgleichen (Int. I23).

Zusammenfassend kann eine differenzierte Rolle des Menschenrechtsreferats konstatiert werden: Während bestehende Angebote zur intensiveren Zusammenarbeit große Wertschätzung erfahren, ist die Umsetzung der in Verfahren und Prozessen festgelegten Rolle des Referats aufgrund der nachträglichen Kommentierung und der eingeschränkten Ressourcen bei allen Beteiligten nur eingeschränkt nützlich. Andere Formate, die kontextspezifischer sind und auf einen dialogischen Charakter setzen, wurden als möglicherweise nützlicher beschrieben.

Kasten 21 Fazit: Einflussfaktoren für die Umsetzung des MRA

- Zusammengefasst lassen sich diverse Einflussfaktoren für die Umsetzung der Wirkungsstränge sowohl im BMZ auf individueller, konzeptueller und institutioneller Ebene als auch auf Ebene der Bundesregierung, der deutschen Gesellschaft, der Partnerländer und der multilateralen Zusammenarbeit identifizieren.
- Die Analyseergebnisse zeigen, dass im BMZ individuelle Entscheidungen für die Umsetzung der Wirkungsstränge von großer Bedeutung sind, durch die unter anderem die Wertvorstellungen und normativen Hintergründe der beteiligten Personen und deren Wirkungsabwägungen zum Tragen kommen. Sie führen dazu, dass die Wirkungsstränge je nach beteiligten Personen unterschiedlich umgesetzt werden. Zugleich gibt es eine Reihe institutioneller Faktoren, die das individuelle Handeln einschränken und in den meisten Fällen eine Umsetzung des MRA erschweren.
- Insbesondere die Wirksamkeit der BMZ-Beiträge zur nationalen und internationalen Politikkohärenz ist durch Faktoren auf Ebene der Bundesregierung eingeschränkt. Die Ergebnisse zeigen darüber hinaus, dass öffentlicher Druck die Umsetzung des MRA in der EZ stärken kann.

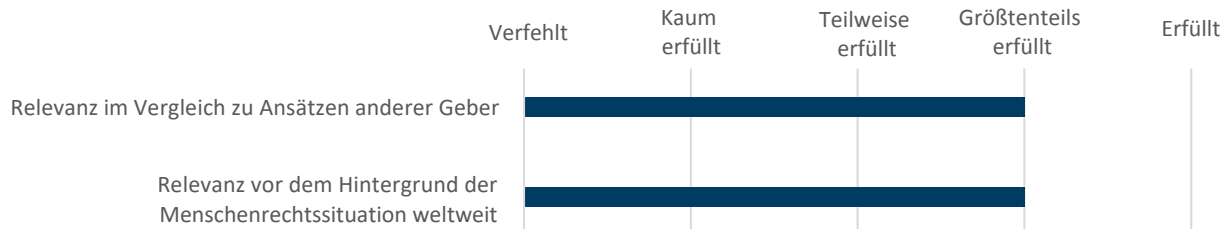
6. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

6.1 Ergebnisse und Schlussfolgerungen

6.1.1 Relevanz des Konzepts

Sowohl vor dem Hintergrund aktueller menschenrechtlicher Herausforderungen weltweit als auch im Vergleich mit den Ansätzen anderer Entwicklungspartner ist die Relevanz des BMZ-Menschenrechtskonzepts – trotz seines Alters – größtenteils erfüllt (siehe Abbildung 9).

Abbildung 9 Übersicht über die Relevanz des Ansatzes



Quelle: Eigene Darstellung.

Im Vergleich mit anderen OECD-DAC-Mitgliedern gehört Deutschland zum Zeitpunkt der Evaluierung durch sein Menschenrechtskonzept zu einer vergleichsweise kleinen Gruppe von Entwicklungspartnern (acht von 30 untersuchten OECD-DAC-Mitgliedern), die einen eigenständigen und vollumfänglichen MRA ausformuliert haben. Die Mehrheit der MRA zählt – wie der deutsche Ansatz – zur sogenannten zweiten Generation von Menschenrechtsansätzen. Allerdings verfügen die Schweiz und Finnland über deutlich jüngere Ansätze. Im Vergleich mit den Ansätzen aller anderen Entwicklungspartner sticht der deutsche Ansatz in mehrfacher Hinsicht hervor: Beispielsweise ist er im Vergleich inhaltlich sehr umfangreich sowie detailliert in Hinblick auf die Ausformulierung von Wirkungssträngen und Handlungsfeldern. Außerdem sieht nur der deutsche Ansatz ausdrücklich eine verbindliche Umsetzung für Vorhaben der staatlichen EZ und deren Überprüfung vor. Im Gegensatz zu anderen Entwicklungspartnern ist der deutsche Ansatz allerdings hinsichtlich seines Gültigkeitsbereichs eingeschränkter, da er nicht für zivilgesellschaftliche und privatwirtschaftliche Akteure verbindlich ist. Der deutsche Ansatz fällt auch in Bezug auf die Verankerung von *Hard Law* und *Soft Law* im Bereich des humanitären Völkerrechts ab. Insgesamt entspricht das Konzept aktuell dem gültigen internationalen *Hard Law*, allerdings gibt es hinsichtlich des *Soft Law* Entwicklungen wie die Agenda 2030, die im Konzept noch nicht berücksichtigt werden konnten (siehe Empfehlung 1). Darüber hinaus fehlen Standards des BMZ in Hinblick auf die querschnittliche Integration menschenrechtlicher Prinzipien (siehe Empfehlung 7).

Im Menschenrechtskonzept lassen sich Bezüge zu den meisten aktuellen menschenrechtlichen Herausforderungen weltweit herstellen. Es thematisiert Menschenrechtsverletzungen im Kontext humanitärer Krisen – trotz der eingeschränkten Ressortzuständigkeit des BMZ – ebenso wie Menschenrechtsverletzungen im Kontext wirtschaftlicher Aktivitäten. Auch jene Gruppen, die von Benachteiligung und Diskriminierung besonders betroffen sind, berücksichtigt das Konzept. Lücken existieren in Hinblick auf LSBTI und Wanderarbeiter*innen, für die es keine ausformulierte konzeptuelle Basis gibt. Jüngst zunehmende Einschränkungen bürgerlich-politischer Rechte, die in einigen Partnerländern der deutschen EZ zu beobachten sind, werden ebenfalls größtenteils durch das Konzept abgedeckt. Lediglich Menschenrechtsverletzungen im Rahmen der voranschreitenden Digitalisierung sowie der Terror- und Kriminalitätsbekämpfung sind nicht enthalten (siehe Umsetzungshinweis 2 zu Empfehlung 1). Das Konzept geht auf Herausforderungen in Bezug auf Subsistenzrechte ein. Analog zu den Ergebnissen des Vergleichs mit anderen Entwicklungspartnern zeigt sich hierin die große inhaltliche Breite des Konzepts. Allerdings verweisen die Ergebnisse auch darauf, dass einzelne Themen implizit stärker betont werden als andere. Eine explizite Begründung für diese Schwerpunktlegung beziehungsweise eine nachvollziehbare Vorgehensweise zur strategischen Priorisierung fehlt jedoch. Eine explizite

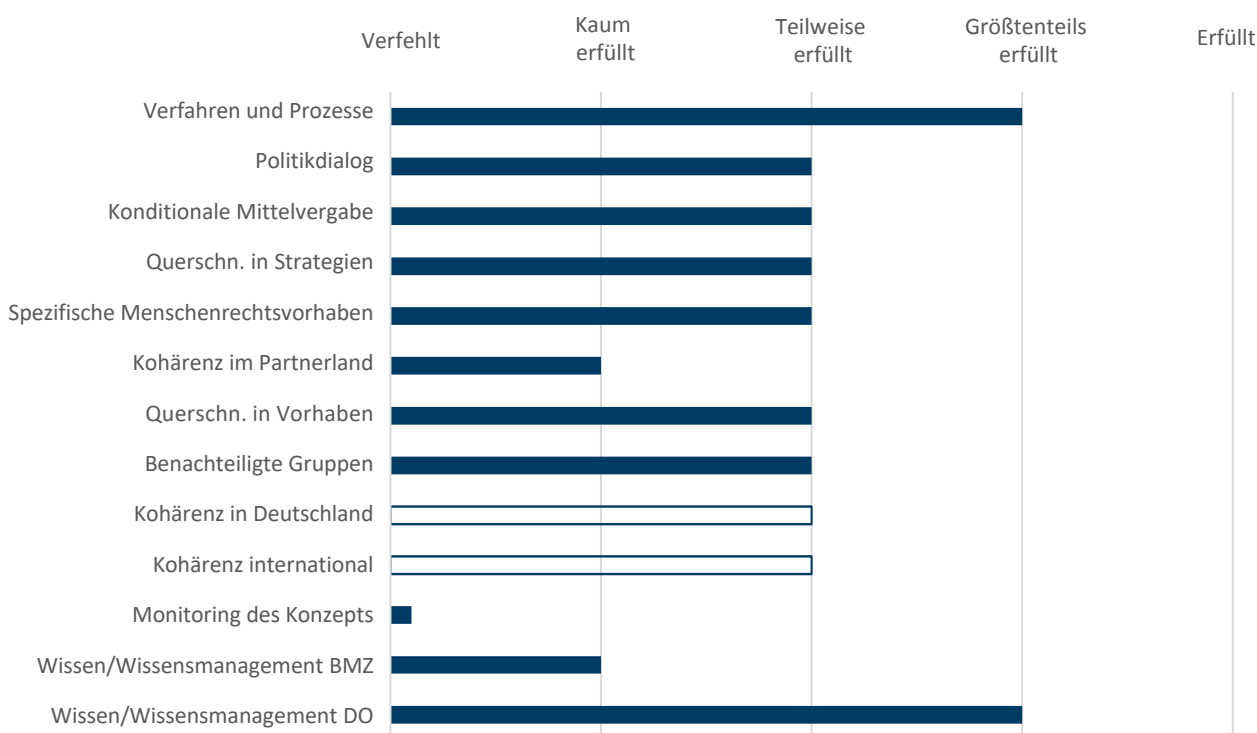
Schwerpunktlegung oder eine nachvollziehbare und konsistente Vorgehensweise zur kontextspezifischen Priorisierung kann eine Möglichkeit darstellen, Menschenrechte trotz eingeschränkter Ressourcen gezielt zu fördern (Empfehlung 6).

Somit ist der MRA der deutschen Entwicklungspolitik sowohl im Vergleich zu anderen Entwicklungspartnern als auch vor dem Hintergrund menschenrechtlicher Herausforderungen weitestgehend relevant. Der Anspruch, den die deutsche Entwicklungspolitik an die menschenrechtliche Fundierung der eigenen Arbeit im Menschenrechtskonzept explizit anlegt, trägt dazu maßgeblich bei.

6.1.2 Umsetzung der Handlungsfelder

Im Anschluss an die Betrachtung der übergreifenden Relevanz des in der deutschen Entwicklungspolitik gültigen MRA stellt sich die Frage, wie dieser Ansatz in den Strukturen und Prozessen der deutschen EZ umgesetzt ist. Die Evaluierungsergebnisse zeigen, dass das Menschenrechtskonzept des BMZ nur teilweise umgesetzt wird. In der Praxis wird die deutsche Entwicklungspolitik somit dem eigenen hohen menschenrechtlichen Anspruch nur in Teilen gerecht. Der Umsetzungsgrad variiert jedoch deutlich zwischen den einzelnen Handlungsfeldern (siehe Abbildung 10). Im Folgenden werden die Ergebnisse pro Handlungsfeld zusammengefasst.

Abbildung 10 Übersicht über den Umsetzungsgrad aller Handlungsfelder



Quelle: Eigene Darstellung. Ausgefüllte Balken stellen Bewertungen auf Basis der empirischen Analysen dar, die für das jeweilige Handlungsfeld vollständig gelten. Nichtausgefüllte Balken stellen die Ergebnisse für Teile des jeweiligen Handlungsfeldes dar. Diese können aufgrund von Einschränkungen der Methodik nicht auf das Handlungsfeld insgesamt übertragen werden.

Verfahren und Prozesse: Im gesamten Prozess von der Länderprogrammierung und ihrer Vorbereitung im BMZ bis hin zur Vorhabensplanung in den Durchführungsorganisationen ist der MRA verankert. Es existieren teilweise detailliert ausformulierte, standardisierte Verfahren und Prozesse, die die Umsetzung des MRA gewährleisten sollen. Verbesserungspotenzial besteht allerdings in Bezug auf die systematische Ausweitung der Verfahren in den Durchführungsorganisationen auf die Durchführungs- und Evaluierungsphase von Vorhaben sowie hinsichtlich einer Verzahnung von Beschwerdemechanismen auf institutioneller und Vorhabensebene. Es gibt keinen EZ-weiten Rechenschaftsmechanismus, obwohl das Menschenrechtskonzept die

Prüfung der Einrichtung eines solchen durch das BMZ vorsieht (siehe Empfehlung 2). Darüber hinaus konstatiert die Evaluierung auch inhaltliche Lücken in Verfahren und Prozessen des BMZ beispielsweise in Bezug auf die explizite Verankerung von Menschenrechten im Politikdialog und in Sektorstrategien.

Politikdialog und konditionale Mittelvergabe: Der Politikdialog mit Partnern findet vor Ort kontinuierlich statt, beispielsweise über die Botschaften sowie auf Ebene der Durchführungsorganisationen. Regierungsverhandlungen stellen dabei einen wichtigen und formellen Meilenstein dar. In der Praxis des BMZ werden menschenrechtliche Aspekte in Regierungsverhandlungen vereinzelt offen thematisiert. Öfter werden implizite Bezüge zu Menschenrechten hergestellt. Allerdings zeigt die Analyse von Regierungsverhandlungsprotokollen, dass in weniger als der Hälfte der Verhandlungen explizit oder implizit auf alle der untersuchten Kriterien Bezug genommen wurde. Am häufigsten wurden menschenrechtliche Wirkungen als gemeinsame Ziele besprochen. Menschenrechte als gemeinsamer Rahmen der Zusammenarbeit wurden dagegen vergleichsweise selten definiert. Eine Bezugnahme auf Empfehlungen des VN-Menschenrechtsschutzsystems wurde weder aus der Dokumentenanalyse noch aus den Interviews ersichtlich. Von besonderer Bedeutung ist dieser Befund vor dem Hintergrund der als sehr sensibel dargestellten Menschenrechtsthemen (siehe Umsetzungshinweis 1 zu Empfehlung 2 und Umsetzungshinweis 3 zu Empfehlung 1). Die Bedeutung des Politikdialogs für die Besprechung menschenrechtlicher Aspekte mit Partnern wurde bereits im Zuge einer DEval-Evaluierung des Aktionsplans Inklusion von Menschen mit Behinderungen thematisiert und in einer Empfehlung konkretisiert (Schwedersky et al., 2017).

Die Menschenrechtssituation in einem Partnerland steht in keinem konsistenten Zusammenhang mit der diesem Land zugesagten Höhe der ODA-Mittel. Lediglich wenn wirtschafts- oder geopolitische Interessen Deutschlands schwächer ausgeprägt sind, existiert ein statistischer Zusammenhang zwischen der Menschenrechtssituation und der Höhe der vom BMZ zugesagten ODA-Mittel. Die Annahme, dass in schwierigen menschenrechtlichen Kontexten Mittel verstärkt über zivilgesellschaftliche Akteure umgesetzt werden, kann auf Grundlage der untersuchten Daten nicht bestätigt werden. Da in der Praxis zudem vielfach von Zwischenstufen oder Eskalationsstufen berichtet wird, die in dieser Form im Menschenrechtskonzept nicht ausformuliert werden, scheint es in diesem Feld konzeptuellen Handlungsbedarf zu geben (siehe Umsetzungshinweise 3 und 4 zu Empfehlung 1).¹⁷³

Querschnittsverankerung in Strategien: Die Maßgabe des Menschenrechtskonzepts, den MRA in Länder- und Sektorstrategien des BMZ zu verankern, wird in der Praxis nur teilweise umgesetzt. Die laut Verfahren verpflichtende Verankerung von Menschenrechten ist selten umfänglich in den Länderstrategien enthalten. Auch darüber hinaus finden sich nur vereinzelt Bezüge zum MRA. Es zeigt sich, dass bestehende Verfahren und Prozesse, die die Einbindung des Menschenrechtsreferats gewährleisten sollen, in der Praxis nicht immer greifen. Dass das Menschenrechtsreferat Länderstrategien erst nachträglich im Rahmen seiner Mitgliedschaft im Qualitätsgremium kommentieren kann, reduziert die Möglichkeit, grundsätzliche Änderungen in den Strategien zu bewirken (siehe Empfehlung 2).¹⁷⁴ In den Sektorstrategien lassen sich hingegen Aspekte des MRA nachweisen. Zwar gibt es nur vereinzelte Strategien, die den MRA vollumfänglich verankern, aber viele Strategien – vor allem in Sektoren, die thematisch direkte Bezüge zu einzelnen Rechten ermöglichen –

¹⁷³ Dieses kritische Ergebnis steht möglicherweise in einem Zusammenhang mit dem Ergebnis des Vergleichs mit anderen Gebern. Dabei wurde festgestellt, dass der deutsche MRA ein hartes Vorgehen hinsichtlich der konditionalen Mittelvergabe konstatiert.

¹⁷⁴ Die DEval-Evaluierung „Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter in Post-Konflikt-Kontexten“ kommt zu einem ähnlichen Befund und empfiehlt komplementär zu der hier vorgestellten Empfehlung, dass das Menschenrechtsreferat schon frühzeitig in die Erstellung von Vorhabensvorschlägen eingebunden werden sollte (Brüntrup-Seidemann et al., 2021).

beinhalten Teile des MRA. Verbesserungspotenzial besteht in Bezug auf die aktuell fehlenden internen Vorgaben zur Querschnittsverankerung des MRA in Strategien durch Verfahren und Prozesse (siehe Empfehlung 2).¹⁷⁵

Spezifische Menschenrechtsvorhaben, Förderung strukturell benachteiligter Gruppen: Obwohl spezifische Menschenrechtsvorhaben ein zentraler Wirkungsstrang des MRA darstellt, werden sie in der Praxis nur teilweise umgesetzt. Insgesamt hat der finanzielle Umfang von Mitteln für diese Vorhaben in den vergangenen Jahren in absoluten Zahlen zugenommen. Allerdings ist ihr Umfang nach wie vor niedrig und stagnierte teilweise in den letzten Jahren. Ihr relativer Anteil an der Gesamt-ODA stieg im Untersuchungszeitraum nicht. Die Ergebnisse zeigen darüber hinaus, dass aufgrund ihrer jeweiligen Arbeitsschwerpunkte nicht alle Durchführungsorganisationen gleichermaßen spezifische Vorhaben umsetzen können. Zudem leisten zivilgesellschaftliche Träger einen wesentlichen Beitrag zur Umsetzung des Wirkungsstranges, wobei die Koordinationsmechanismen verbesserungsfähig sind (siehe Empfehlung 4).

Spezifische Menschenrechtsvorhaben werden darüber hinaus nur selten in Verbindung mit der querschnittlichen Integration von Menschenrechten gebracht. Die ursprüngliche Intention, dass beide Wirkungsstränge gemeinsam in Partnerländern zur Verwirklichung von Menschenrechten beitragen, wurde somit in der Praxis nicht erreicht. Vor dem Hintergrund einer Reihe von strukturellen Hindernissen für den ganzheitlichen Einsatz des MRA in Partnerländern sowie eingeschränkter Ressourcen bietet sich die Pilotierung des MRA in einzelnen Ländern an (siehe Empfehlung 6).

Vorhaben, die mit strukturell benachteiligten Gruppen in Verbindung stehen, nahmen im Untersuchungszeitraum deutlich zu. Allerdings ist auch hier der Anteil der Vorhaben an der Gesamt-ODA gering.

Querschnittliche Integration in Vorhaben und Kohärenz im Partnerland: Die Querschnittsverankerung des MRA in Vorhaben wird entgegen der Vorgaben des Menschenrechtskonzepts und des -leitfadens nicht in allen Vorhaben umgesetzt: Kein Vorhabensdokument integriert alle untersuchten neun Dimensionen der menschenrechtlichen Querschnittsverankerung und es gibt einige Vorhaben, deren Planungsdokumente Menschenrechte gar nicht berücksichtigen. Allerdings werden durchschnittlich drei Dimensionen des MRA in Planungsdokumenten für bilaterale EZ-Vorhaben integriert und es gibt in fast allen Schwerpunkten positive Beispiele, die zeigen, dass viele Dimensionen des MRA (7 oder 8) berücksichtigt werden können. Des Weiteren werden aus den Planungsdokumenten von vielen Vorhaben menschenrechtliche Risikoanalysen beziehungsweise die Planung von anderen Maßnahmen zur Risikovorbeugung ersichtlich. Diese Befunde zeigen, dass die Querschnittsverankerung des MRA in Teilen umgesetzt ist. Verbesserungspotenzial gibt es vor allem in den Sektoren NaWi und Energie sowie bei der Einrichtung von Beschwerdemechanismen auf Ebene von Vorhaben.

Kohärenz in Deutschland und international: Es existiert eine Reihe von Beiträgen des BMZ, um menschenrechtliche Standards und Prinzipien in nationalen und internationalen Politiken zu verankern. Dieser Befund kann aufgrund der eingeschränkten Interviewbeteiligung aus dem Sektorbereich des BMZ jedoch nicht auf alle Sektoren der deutschen EZ übertragen werden, sodass es sich hierbei nur um punktuelle Evidenz handelt. Allerdings zeigt dieses Ergebnis, dass nationale und internationale Kohärenzbestrebungen in der Arbeit des BMZ und der Durchführungsorganisationen eine wichtige Rolle einnehmen. Dies spiegelt sich jedoch nicht im Menschenrechtskonzept wider. Eine konzeptuelle Ausformulierung der Handlungsfelder „Kohärenz in Deutschland“ und „Kohärenz international“ als eigener Wirkungsstrang eines zukünftigen Menschenrechts-

¹⁷⁵ Auch die DEval-Evaluierung des Aktionsplans Inklusion formuliert die große Bedeutung der internationalen Arena als menschenrechtliches Handlungsfeld und empfiehlt dem BMZ, sich auf dieser Ebene für die Belange von Menschen mit Behinderungen einzusetzen (Schwedersky et al., 2017).

konzepts beziehungsweise Leistungsprofils des Qualitätsmerkmals „Menschenrechte, Geschlechtergleichstellung, Inklusion“ würde diese Lücke zwischen Konzept und Praxis schließen (siehe Umsetzungshinweis 3 zu Empfehlung 1).

Monitoring des Konzepts: Die Ergebnisse der Evaluierung zeigen, dass aktuell kein übergreifendes und systematisches Monitoring der Umsetzung des MRA existiert. Punktuell werden zwar Informationen zu einzelnen Aspekten des MRA erhoben, beispielsweise nach parlamentarischen Anfragen. Doch eine systematische Erhebung und Verarbeitung von Informationen sowie ihre Nutzung im Sinne einer evidenzbasierten Steuerung ist nicht erkennbar. Vor dem Hintergrund von Einschränkungen in der Umsetzung mancher Handlungsfelder ist die regelmäßige und systematische Aufbereitung und Nutzung von Informationen als Grundlage für die evidenzbasierte Steuerung der Umsetzung des Menschenrechtskonzepts notwendig (siehe Empfehlung 4).¹⁷⁶

Wissen und Wissensmanagement: Hier zeigt sich ein diverses Bild: Während in den Durchführungsorganisationen weitgehend regelmäßig Fortbildungen zu Menschenrechten durchgeführt werden, die einen Großteil der Entscheidungstragenden erreichen, wird dies im BMZ aktuell erst geplant. So soll das Thema Wissensmanagement im BMZ 2021 ausgebaut und personell verstärkt werden. Diese aktuelle Lücke spiegelt sich auch in teils deutlichen Unterschieden im Menschenrechtsverständnis von Mitarbeitenden des BMZ und in ihrem Verständnis der konzeptuellen Basis des MRA wider (siehe Empfehlung 9).¹⁷⁷

6.1.3 Einflussfaktoren der Umsetzung

Individuelle Faktoren sind für die Umsetzung des MRA bedeutsam: Je nachdem, welche Personen beteiligt sind, können Entscheidungen unterschiedliche Resultate haben. Von besonderer Bedeutung sind hierbei individuelle Überzeugungen und normative Hintergründe der jeweils beteiligten Personen. Dies zeigt sich bei der Nutzung des Politikdialogs als Instrument, bei dem menschenrechtliche Herausforderungen je nach Menschenrechtsverständnis unterschiedlich interpretiert werden können (siehe Empfehlung 1). Gleiches gilt für die Umsetzung spezifischer Menschenrechtsvorhaben sowie für die querschnittliche Integration von Menschenrechten in Vorhaben. Auch bei Beiträgen des BMZ zur Verankerung von Menschenrechten in nationalen und internationalen Politiken spielen je nach individuellen Hintergründen Menschenrechte eine größere oder kleinere Rolle (siehe Empfehlung 5). Individuelle Unterschiede spiegeln sich auch in den Wirkungsabwägungen wider, die den verantwortlichen Personen als Grundlage für ihre Entscheidungen im Bereich des Politikdialogs sowie für spezifische Vorhaben dienen. So werden beispielsweise Menschenrechtsverletzungen als Anlass für den konditionalen ODA-Einsatz beschrieben (siehe Empfehlung 1). Darüber hinaus erschweren eingeschränkte Ressourcen und Kapazitäten (siehe Empfehlung 7) die Umsetzung des MRA sowohl bei den hierfür verantwortlichen Akteuren als auch im Menschenrechtsreferat. Wenn inhaltliche Anknüpfungspunkte vorhanden sind, erleichtert das hingegen die Umsetzung.

¹⁷⁶ Eine Reihe von DEval-Evaluierungen beinhaltet entsprechende Empfehlungen, das Monitoring auf übergeordneter Ebene zu stärken und für evidenzbasierte Evaluierungen zu nutzen (Polak et al., 2017). Für das Monitoring von Querschnittsthemen ergibt sich dabei eine besondere Herausforderung, da nicht immer entsprechende Informationen in Programmmanagementdatenbanken oder in der statistischen Berichterstattung enthalten sind. So empfiehlt beispielsweise die DEval-Evaluierung des Aktionsplans Inklusion, dass ein Inklusions-Marker im CRS berücksichtigt und in der deutschen EZ angewandt werden soll (Schwedersky et al., 2017). Im Gegensatz dazu existiert für spezifische Menschenrechtsvorhaben bereits ein entsprechender *Purpose Code* im CRS.

¹⁷⁷ Die große Bedeutung systematischer Fortbildungen für die Verankerung von Wissen und Kompetenzen bei Mitarbeitenden des BMZ und der Durchführungsorganisationen zu Querschnittsthemen zeigt sich in zwei weiteren DEval-Evaluierungen, die sich mit menschenrechtsnahen Querschnittsthemen auseinandersetzen. Sowohl die Evaluierung des Aktionsplans Inklusion als auch die Evaluierung der Gleichberechtigung der Geschlechter in fragilen Kontexten empfehlen, Fortbildungen auszubauen und ihre Qualität zu verbessern (Brüntrup-Seidemann et al., 2021; Schwedersky et al., 2017). Dementsprechend lassen sich der Befund der vorliegenden Evaluierung und die entsprechende Empfehlung auf das neue Qualitätsmerkmal „Menschenrechte, Geschlechtergleichstellung, Inklusion“ übertragen.

Die Umsetzung der Wirkungsstränge des MRA basiert sehr häufig auf individuellen Entscheidungen, die in Abhängigkeit von der jeweiligen Situation getroffen werden. Dies ermöglicht an den Kontext und die Entscheidungssituation angepasste Entscheidungen und dies entspricht dem MRA, der kontextspezifisch umgesetzt werden soll. Da jedoch in der Entscheidungssituation nicht immer menschenrechtliche Aspekte explizit eine Rolle spielen, führt dies in der Praxis dazu, dass das Menschenrechtskonzept nicht immer systematisch und einheitlich umgesetzt wird.

Neben individuellen Faktoren beeinflussen konzeptuelle Faktoren die Umsetzung des Menschenrechtskonzepts. Die Unschärfe in der konzeptuellen Ausformulierung einzelner Aspekte des MRA erschwert insbesondere die Umsetzung spezifischer Menschenrechtsvorhaben (siehe Empfehlung 1). Dies könnte auch die im Rahmen der Evaluierung identifizierten Einschränkungen des Menschenrechtsverständnisses bei Mitarbeitenden des BMZ erklären. Das fehlende konzeptuelle Verständnis bei Verantwortungstragenden lässt sich nicht nur auf die Unschärfe in der Ausformulierung des MRA im Konzept zurückführen, sondern steht auch in einem Zusammenhang mit bisher fehlenden systematischen Fortbildungen zu Menschenrechten im BMZ (siehe Empfehlung 9). Entscheidungstragende beschreiben die Abwägung möglicher positiver und nicht-intendierter negativer Wirkungen oft als Ausgangspunkt für die Entscheidung, ob im Sinne des MRA gehandelt wird oder nicht. Da ihnen anwendungsorientierte und problembezogene Lösungsvorschläge fehlen, verstärkt sich der Einfluss individueller Faktoren im Abwägungsprozess. Mit dem Menschenrechtsleitfaden existiert ein umfassendes, handlungsleitendes Dokument, das sich an die Mitarbeitenden in den Durchführungsorganisationen richtet und ausführlich für alle thematischen Schwerpunkte der deutschen Entwicklungspolitik Hinweise zu menschenrechtlichen Risiken und Potenzialen formuliert (BMZ, 2013a). Allerdings existieren für Entscheidungstragende im BMZ bis auf einzelne Ausnahmen kaum Entscheidungshilfen, wie der MRA angesichts kontextspezifischer Herausforderungen verankert werden kann und wie Priorisierungen unter einer Vielzahl an möglichen Themen vorgenommen werden können. Dies gilt sowohl für Entscheidungstragende in den Regionalreferaten des BMZ (beispielsweise hinsichtlich des genauen Umgangs mit menschenrechtlicher Konditionalität) als auch in den Sektorreferaten (beispielsweise mit Blick auf die Verankerung von Menschenrechten in Sektoren oder Schwerpunkten, in denen Bezüge auf Menschenrechtskonventionen nur indirekt möglich sind; siehe Empfehlung 1). Ebenso verhält es sich mit der wahrgenommenen Sensibilität von Partnern gegenüber menschenrechtlichen Themen. Zwar formuliert das Menschenrechtskonzept einzelne Lösungsvorschläge wie beispielsweise den Anspruch, den Politikdialog durch die Bezugnahme auf Empfehlungen aus dem VN-Menschenrechtsschutzsystem zu versachlichen, doch ist dies nicht in den Verfahren und Prozessen zum Politikdialog verankert (siehe Empfehlung 2).

Auch die institutionellen Rahmenbedingungen des BMZ erleichtern oder erschweren die Umsetzung des MRA. So wird die querschnittliche Verankerung von Menschenrechten in Vorhaben sowie die Umsetzung von spezifischen Menschenrechtsvorhaben durch Tendenzen zur thematischen Konzentration des BMZ-Portfolios erschwert. Die Umsetzung spezifischer Menschenrechtsvorhaben, die bisher keinem einzelnen Sektor oder Schwerpunkt zugeordnet waren, wird von Länderreferent*innen teilweise abgelehnt, da diese zu einer Fragmentierung des Portfolios beitragen. Verstärkt wird dies durch die Vielzahl unterschiedlicher Sektoren und Querschnittsthemen, die die Regionalreferate gleichzeitig berücksichtigen sollen. Somit stehen der MRA und seine Umsetzung in der Praxis in einem potenziellen und tatsächlichen Konkurrenzverhältnis zu anderen Querschnittsthemen. Die Auswahl der Themen obliegt oft Länderreferent*innen, wodurch individuelle Entscheidungen zusätzliches Gewicht bekommen.

Zugleich gibt es aber institutionelle Faktoren, die die Handlungsfreiheit der Entscheidungstragenden beschränken. Explizite Zielvorgaben und Zielwerte für bestimmte Themen oder Länder setzen einen engen Rahmen für die Gestaltung des Portfolios. Erschwert wird die Umsetzung des MRA darüber hinaus durch häufige personelle Wechsel. Ein Gegengewicht hierzu können die Positionierung von Führungskräften und Vorgaben durch die BMZ-Leitung bilden. Dies zeigt sich exemplarisch an thematischen Initiativen der BMZ-Leitung, in denen Menschenrechte eine zentrale Rolle spielen. Zugleich wird in anderen Bereichen darauf verwiesen,

dass Handlungsanweisungen, wie die im Menschenrechtskonzept genannten Anforderungen des MRA in konkreten Situationen umgesetzt werden sollten, fehlten (siehe Empfehlung 9).

Während in einigen Bereichen die Verankerung des MRA auf die Initiative des BMZ und seiner Leitung zurückgeführt werden kann, wurde in den Interviews darauf hingewiesen, dass auch öffentlicher oder parlamentarischer Druck dazu beitragen könne, dass Teile des MRA in der Praxis umgesetzt werden. Dies gilt vor allem für Verfahren und Prozesse in den Durchführungsorganisationen und damit für die querschnittliche Verankerung des MRA in Vorhaben. So kann die Stärkung des Risikomanagements in jüngster Zeit unter anderem auch auf die mediale Berichterstattung und ein erhöhtes öffentliches Interesse an dem Thema „Menschenrechte“ zurückgeführt werden (siehe Empfehlung 4).

Schlussendlich gibt es auf nationaler und internationaler Ebene Faktoren, die die Umsetzung des MRA behindern. So wurden in den Interviews die Interessen von und die Koordination mit anderen Ressorts beziehungsweise mit anderen Staaten als Einflussfaktor auf den menschenrechtlichen Politikdialog sowie die nationale und internationale Politikkohärenz genannt (siehe Empfehlung 10).

6.1.4 Das Menschenrechtskonzept als Strategie

Die Grundlage des vorliegenden ersten Teils der Evaluierung bildete die Untersuchung des Menschenrechtskonzepts als Strategie. Wie in Kapitel 3.2.2 beschrieben, wurde dabei zwischen intendierter und realisierter Strategie unterschieden. Zudem wurden unterschiedliche Funktionen von Strategien berücksichtigt: das Menschenrechtskonzept als Instrument zur Positionierung, als Absicht, als Handlungsmuster und als geteilte Perspektive.

Die Evaluierungsergebnisse zeigen einen Unterschied zwischen intendierter und realisierter Strategie. So wird der hohe menschenrechtliche Anspruch, der im Menschenrechtskonzept an die deutsche Entwicklungspolitik formuliert wird, in der Praxis nur in Teilen realisiert. Die Diskrepanz zwischen intendierter und realisierter Strategie legt die Frage nahe, ob das Anspruchsniveau, das der intendierten Strategie zugrunde liegt, für einzelne Bereiche wie für den Politikdialog zu hoch ist. Allerdings verweisen die Ergebnisse der Evaluierung auch darauf, dass die Inhalte des Menschenrechtskonzepts – in dem die intendierte Strategie ausformuliert und der Anspruch festgelegt ist – aktuellen menschenrechtlichen Vorgaben und Herausforderungen größtenteils genügen. Darüber hinaus ist das BMZ aufgrund seines MRA auch im Vergleich mit anderen Entwicklungspartnern ein relevanter menschenrechtlicher Akteur. Eine Reduzierung der Anforderungen durch eine Anpassung der intendierten Strategie würde mit einer Abkehr von einem umfassenden und holistischen MRA in der deutschen EZ einhergehen. Dies hätte zur Folge, dass die – aktuell vorhandene – Relevanz des Menschenrechtskonzepts als **Instrument zur Positionierung** des BMZ als menschenrechtlicher Akteur im internationalen Kontext reduziert werden würde. Demgegenüber werden im Rahmen der vorliegenden Evaluierung Wege identifiziert, wie das Menschenrechtskonzept als Instrument zur Positionierung im internationalen Kontext weiter gestärkt werden kann. So könnten implizite Prioritäten, beispielsweise in Bezug auf die Förderung ausgewählter (Subsistenz-)Rechte, expliziter formuliert werden. Dies könnte eine kohärentere und gezieltere strategische Ausrichtung der deutschen EZ in ihren Partnerländern sowie eine bessere Abstimmung mit anderen Entwicklungspartnern im Bereich Menschenrechte ermöglichen (siehe Kapitel 4.2).

Die Diskrepanz zwischen intendierter und realisierter Strategie lässt sich teilweise durch das identifizierte Verbesserungspotenzial in Hinblick auf die gezielte und strategische Umsetzung der Strategie in der Praxis erklären. So legt das Fehlen eines steuerungsrelevanten Monitorings nahe, dass die Umsetzung der **Strategie im Sinne einer Absichtserklärung** nicht systematisch begleitet wird. Zudem werden in der EZ-Praxis auftretende Zielkonflikte zwischen Menschenrechten und anderen Querschnittsthemen nicht ausreichend reflektiert. Bei einer Überarbeitung des Menschenrechtskonzepts sollten beide Elemente berücksichtigt werden (siehe Empfehlungen 1 und 4).

Darüber hinaus tragen individuelle Faktoren dazu bei, dass die Strategie in der Praxis nur teilweise realisiert wird. So schlägt sich die Strategie auf individueller Ebene nicht in einem einheitlichen **Handlungsmuster** nieder (siehe Kapitel 3.2.2). Dies könnte an unklaren beziehungsweise unzureichend anwendungsbezogenen Formulierungen der Handlungsfelder des Konzepts im Sinne einer Strategie als Absichtserklärung bezüglich konkreter Ziele liegen. Der Befund, dass das Menschenrechtsverständnis im BMZ fragmentiert ist und sich in den meisten Fällen auf einzelne Aspekte des MRA bezieht, weist zudem auf Einschränkungen des **Konzepts als geteilte Perspektive** hin. Nur teilweise werden Ansprüche in kontextspezifischen und umsetzungsorientierten Entscheidungshilfen konkretisiert. Diese wären jedoch hilfreich, um Entscheidungstragenden Wege aufzuzeigen, wie der MRA kontextabhängig umgesetzt werden kann. Sie könnten es Entscheidungstragenden auch erleichtern, einzelne menschenrechtliche Themen im Sinne der progressiven Realisierung von Menschenrechten vorläufig zu priorisieren.

Die Befunde der Evaluierung legen folglich den Schluss nahe, den MRA als konstitutives Element der Entwicklungspolitik (Stichwort „Leitprinzip Menschenrechte“) trotz und wegen seines hohen Anspruchs beizubehalten und weiterzuentwickeln. Dadurch kann der positive Befund hinsichtlich der Relevanz der Strategie weiter gestärkt und die Stellung des BMZ als menschenrechtlicher Akteur weiterhin gewährleistet werden. Zugleich sollte das Menschenrechtskonzept konzeptuell weiterentwickelt werden (siehe Empfehlung 1). Um die Umsetzung der Strategie systematisch zu fördern, sollte sie gezielt und strategisch gesteuert werden, beispielsweise indem Informationen aus einem Monitoringsystem genutzt werden (siehe Empfehlung 4). Darüber hinaus sollten Entscheidungstragenden Hilfsmittel und Beratungsleistungen erhalten, um kontextspezifische Priorisierungen innerhalb des MRA zu ermöglichen und so menschenrechtliche Bezüge in Vorhaben und im Portfolio zu stärken. Fortbildungen zur Stärkung des Wissens können konzeptuelle Unklarheiten beseitigen (siehe Empfehlung 9). Auch sollten die Rahmenbedingungen so gestaltet werden, dass institutionelle Einflussfaktoren die Umsetzung des MRA und seiner Wirkungsstränge zukünftig klarer befördern – beispielsweise indem spezifische Menschenrechtsvorhaben in einem Kernthema verankert werden und Anreize für ihre Umsetzung in Form von Zielvorgaben geschaffen werden (siehe Empfehlung 5) oder Ressourcen für die Beratung und Umsetzung der menschenrechtlichen Wirkungsstränge bereitgestellt werden (siehe Empfehlung 7). Die Festlegung von menschenrechtlichen Pilotländern, in denen alle Wirkungsstränge umfassend und begleitet umgesetzt werden, würde es ermöglichen, neue Instrumente zur kontextspezifischen Stärkung der Menschenrechtsarbeit des BMZ zu erproben (siehe Empfehlung 6).

6.1.5 „BMZ 2030“: aktuelle Veränderungen des Kontexts von Menschenrechten

Dieser Evaluierungsteil untersuchte das Menschenrechtskonzept und seine Umsetzung. Zum Evaluierungszeitpunkt erst kurz zuvor eingeführte Neuerungen konnten dementsprechend empirisch nicht berücksichtigt werden. Allerdings ließen sich Bezüge zwischen empirischen Befunden und aktuellen Veränderungen herstellen.

Während der Durchführung dieses ersten Teils der Evaluierung begann einer der größten Reorganisationsprozesse des BMZ der vergangenen Jahre. Der Reformkonzept „BMZ 2030“, in dem die Grundpfeiler dieses Prozesses dargestellt werden, soll dazu beitragen, die deutsche Entwicklungspolitik „strategischer, wirksamer und effizienter“ (BMZ, 2020a, S. 3) zu gestalten. Um dies zu erreichen, soll die deutsche EZ neben einer stärkeren Ausrichtung auf messbare Wirkungen sowohl geografisch als auch thematisch konzentriert werden. Die thematische Fokussierung soll gelingen, indem bisherige EZ-Schwerpunkte auf fünf Kernthemen reduziert werden, die jeweils aus drei Aktionsfeldern (bisherigen Sektoren) bestehen. Darüber hinaus soll es zehn Initiativthemen geben, mit denen „über einen bestimmten Zeitraum aktiv und sichtbar entwicklungspolitische Akzente gesetzt werden“ sollen (BMZ, 2020a, S. 9). Querschnittsthemen werden auf sechs sogenannte Qualitätsmerkmale reduziert beziehungsweise zusammengefasst. Im Zuge dessen werden Menschenrechte mit den Themenfeldern Gleichstellung der Geschlechter und Inklusion von Menschen mit

Behinderungen zu einem Qualitätsmerkmal zusammengeführt. Darin sind auch die Rechte von Gruppen, die von Marginalisierung betroffen sind, enthalten.¹⁷⁸

Die Reform des BMZ spielt in mehreren Hinsichten eine zentrale Rolle für die Befunde der Evaluierung und ihre Empfehlungen. „BMZ 2030“ thematisiert eine Reihe von Herausforderungen, die sich auch in den Befunden der vorliegenden Evaluierung widerspiegeln. Insbesondere der Versuch, die Vielfalt unterschiedlicher Querschnittsthemen zu reduzieren, steht im Einklang mit dem Befund, dass in der Praxis Querschnittsthemen in Konkurrenz zueinander stehen können. Dementsprechend bietet der Reformprozess Chancen, die Umsetzung des MRA zu verbessern.

Zugleich birgt der Prozess aber auch Risiken für die Verankerung von Menschenrechten. Das Verständnis von Menschenrechten als Qualitätsmerkmal entspricht dem aktuellen MRA zwar insofern, als dass es den Aspekt der querschnittlichen Integration von Menschenrechten in der gesamten Entwicklungspolitik abdeckt. Allerdings ist zunächst nicht ersichtlich, wie spezifische Menschenrechtsvorhaben, die ein zentrales Element des MRA bilden, darin verankert werden können.¹⁷⁹ Bisher wurde die Umsetzung von spezifischen Menschenrechtsvorhaben durch die fehlende Anbindung an einen Schwerpunkt oder Sektor erschwert (siehe Kapitel 5.2.5 und 5.3.4). Da der deutsche MRA aufgrund seines holistischen Anspruchs im Vergleich zu anderen Entwicklungspartnern besonders relevant ist, sollte das BMZ im Rahmen seiner Reorganisation dessen Beibehaltung gewährleisten (siehe Empfehlung 1). Zugleich sollten Möglichkeiten geschaffen werden, spezifische Vorhaben besser als bisher im Rahmen eines bestehenden oder neuen Kernthemas zu verankern und durchzuführen (siehe Empfehlung 5). Eine ähnliche Schlussfolgerung wird im Zuge der DEval-Evaluierung der Gleichberechtigung der Geschlechter in Post-Konflikt-Kontexten formuliert: Die Evaluierung betont die Notwendigkeit, spezifische Vorhaben (zur Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter) im Rahmen der Reorganisation weiterhin zu ermöglichen, und empfiehlt eine entsprechende Verankerung in vorhandenen Kernthemen (Brüntrup-Seidemann et al., 2021).

Darüber hinaus beinhaltet der Reformprozess Chancen und Herausforderungen für die querschnittliche Verankerung von Menschenrechten in allen Kern- und Initiativthemen. Bisher ist diese in Sektorstrategien nur teilweise gelungen (siehe Kapitel 5.2.4). Dies ist für die querschnittliche Verankerung des MRA in Vorhaben ebenso von Bedeutung wie für BMZ-Beiträge zur nationalen und internationalen Politikkohärenz mit menschenrechtlichen Vorgaben (siehe Kapitel 5.2.9 und 5.2.10). Durch die Definition von Menschenrechten als Qualitätskriterium kann die Reform die querschnittliche Verankerung von Menschenrechten in Sektoren beziehungsweise Kernthemen verbessern. Allerdings sollte diese Verankerung bei der Umsetzung der Reform explizit berücksichtigt werden (siehe Empfehlung 1).

Für die Handlungsfelder, die sich auf die administrativen Aspekte des MRA beziehen, stellen sich ebenfalls Fragen bezüglich der Verankerung von Menschenrechten vor dem Hintergrund der Reorganisation. Neben existierenden Verfahren und Prozessen und ihrer Anpassung im BMZ (siehe Empfehlungen 2, 3 und 6) ist hierbei vor allem die Verankerung von Menschenrechten und des entsprechenden Qualitätsmerkmals in Fortbildungen von Bedeutung (siehe Empfehlung 9).

¹⁷⁸ Die Frage der zukünftigen Verankerung von Menschenrechten im Rahmen des „BMZ 2030“-Prozesses greift auch die deutsche Zivilgesellschaft auf. So nimmt beispielsweise VENRO ausführlich Stellung dazu (VENRO, 2020).

¹⁷⁹ Dies gilt einerseits für spezifische Menschenrechtsvorhaben, so wie sie im untersuchten Menschenrechtskonzept beschrieben werden. Diese Vorhaben sollen hauptsächlich einen Beitrag zur gezielten Förderung von Menschenrechten und menschenrechtlichen Akteuren leisten. Andererseits lässt sich dieser Befund auch auf Vorhaben, die hauptsächlich strukturell benachteiligte Gruppen in ihrer Funktion als Rechteinhabende stärken, übertragen.

6.2 Empfehlungen

6.2.1 Empfehlungen zur konzeptuellen Weiterentwicklung des MRA vor dem Hintergrund der Strategie „BMZ 2030“

Empfehlung 1: Dem BMZ wird empfohlen, den holistischen MRA mit seinen vier konstitutiven Wirkungssträngen als Kernelement des Qualitätsmerkmals „Menschenrechte, Geschlechtergleichstellung, Inklusion“ im entsprechenden Leistungsprofil zu verankern und die vier Wirkungsstränge in handlungsleitenden Entscheidungshilfen auszuformulieren. In den Entscheidungshilfen sollten Hilfestellungen für die kontext- und portfolioabhängige Umsetzung des jeweiligen Wirkungsstranges sowie für die Priorisierung von Menschenrechtsthemen im Sinne der progressiven Realisierung bereitgestellt werden.

- Umsetzungshinweis 1.1: Das BMZ-Menschenrechtsreferat kann im Leistungsprofil das Verhältnis der im Qualitätsmerkmal genannten Themen – Menschenrechte, Geschlechtergleichstellung, Inklusion – zueinander und ihre Rollen für die Umsetzung des Qualitätsmerkmals ausformulieren. Das Leistungsprofil des Qualitätsmerkmals kann stärker als handlungsleitende Strategie formuliert werden. Die Festlegung mittelfristiger, überprüfbarer Ziele kann die handlungsleitende Ausrichtung des Leistungsprofils unterstützen.
- Umsetzungshinweis 1.2: Das BMZ-Menschenrechtsreferat kann zugleich den MRA inhaltlich weiterentwickeln, indem es die in der Evaluierung identifizierten Lücken schließt. So können im Leistungsprofil Bezüge auf Neuerungen im Menschenrechtsschutzsystem sowie auf aktuelle Entwicklungsagenden (zum Beispiel die Agenda 2030) hergestellt werden. Darüber hinaus können neuere Herausforderungen der Menschenrechtssituation weltweit – wie beispielsweise Chancen und Herausforderungen für Menschenrechte durch Digitalisierungsprozesse, Menschenrechte im Kontext von Flucht und Migration sowie von Terror- und Kriminalitätsbekämpfung – aufgenommen werden.
- Umsetzungshinweis 1.3: Um Entscheidungstragenden anwendungsorientierte Hilfestellungen für die Umsetzung des MRA zu geben, kann analog zum Menschenrechtsleitfaden, der weiterhin Gültigkeit behalten sollte, für alle vier Wirkungsstränge des MRA jeweils eine handlungsleitende Entscheidungshilfe formuliert werden. Entscheidungshilfen können existierende und neue Beispiele aus der Praxis inklusive kontextspezifischer Lösungen für die Verankerung von Menschenrechten beinhalten.

Empfehlung 2: Dem BMZ wird empfohlen, durch interne Verfahrensbeschreibungen und Mustertexte Lücken in den Verfahren und Prozessen in Hinblick auf die Verankerung von Menschenrechten im Politikdialog zu schließen. So kann es Länderverantwortliche bei der systematischen Umsetzung des MRA unterstützen.

- Umsetzungshinweis 2.1: Um die Thematisierung von Menschenrechten im Politikdialog in hausinternen Verfahrensvorgaben zu verankern, können BMZ-Grundsatzreferate menschenrechtliche Aspekte in entsprechende interne Verfahrensbeschreibungen und Mustertexte integrieren. Darin kann darauf hingewiesen werden, dass Menschenrechte in bestimmten Kontexten auch implizit oder in Koordination mit anderen Ressorts oder Entwicklungspartnern thematisiert werden können. Auch Wege der Versachlichung des Dialogs, beispielsweise durch den expliziten Bezug auf Empfehlungen aus dem Menschenrechtsschutzsystem, können hierbei berücksichtigt werden.

Empfehlung 3: Dem BMZ wird empfohlen, die existierenden Beschwerdemechanismen der Durchführungsorganisationen hinsichtlich ihrer Qualität zu überprüfen und in einem unabhängigen Beschwerdesystem zusammenzuführen, um Menschenrechtsrisiken durch EZ-Maßnahmen vorzubeugen.

- Umsetzungshinweis 3.1: Die BMZ-Grundsatzreferate können einen EZ-weiten einheitlichen und unabhängigen menschenrechtlichen Beschwerdemechanismus einführen, der die existierenden Beschwerdemechanismen der Durchführungsorganisationen zusammenführt. Dazu können die Beschwerdesysteme der Durchführungsorganisationen auf institutioneller Ebene und auf Vorhabensebene hinsichtlich ihrer Qualität (Zugänglichkeit, Transparenz, Unabhängigkeit, Ausgewogenheit, Legitimität, Berechenbarkeit und Quelle des Lernens) und ihrer Nutzung überprüft und gegebenenfalls weiterentwickelt werden.

6.2.2 Empfehlung zum Monitoring und zur evidenzbasierten Steuerung der Umsetzung des Qualitätsmerkmals „Menschenrechte, Geschlechtergleichstellung, Inklusion“

Empfehlung 4: Dem BMZ wird empfohlen, ein Monitoringsystem für das Qualitätsmerkmal „Menschenrechte, Geschlechtergleichstellung, Inklusion“ zu entwickeln und es für eine evidenzbasierte Steuerung und transparente Kommunikation über den MRA zu nutzen. Das im Rahmen von „BMZ 2030“ entwickelte Monitoringsystem für das Qualitätsmerkmal sollte mindestens die Umsetzung der vier Wirkungsstränge des MRA (siehe Empfehlung 1) abdecken. Hierbei sollten auch zivilgesellschaftliche Vorhaben berücksichtigt werden.

- Umsetzungshinweis 4.1: Mit dem CRS *Purpose Code* 15160 existiert bereits ein Instrument zur Erfassung des Wirkungsstranges „Spezifische Menschenrechtsvorhaben“. Um Vorhaben zu erfassen, die als Nebenziel Menschenrechte stärken, kann die Anwendung von *Multiple Purpose Codes* systematisch gestärkt werden. Auch eine vertiefte Abstimmung mit dem Monitoring des Aktionsfeldes „Gute Regierungsführung“ kann dazu beitragen, die systematische Erfassung des Wirkungsstranges zu verbessern.
- Umsetzungshinweis 4.2: Für das Monitoring des Wirkungsstranges „Querschnittliche Integration in Vorhaben“ können BMZ-Grundsatzreferate die Ideen zu einer Kennung für die querschnittliche Integration von Menschenrechten in bilateralen Vorhaben weiterentwickeln. So kann definiert werden, welche Dimensionen des MRA in die Bewertung einer solchen Kennung einfließen. Beispielhaft hierfür können die im Rahmen dieser Evaluierung identifizierten Dimensionen herangezogen werden. Dies kann ergänzt werden mit Aspekten der Erfassung von strukturell benachteiligten Gruppen, die im Rahmen von Vorhaben gefördert werden.
- Umsetzungshinweis 4.3: Das BMZ-Menschenrechtsreferat kann Informationen aus dem Monitoringsystem nutzen, um initiativ über den Umsetzungsstand des MRA und seiner Wirkungsstränge öffentlich zu berichten.

6.2.3 Empfehlungen zur Ermöglichung der Umsetzung spezifischer Menschenrechtsvorhaben vor dem Hintergrund der Strategie „BMZ 2030“

Empfehlung 5: Dem BMZ wird empfohlen, die Anzahl spezifischer Menschenrechtsvorhaben zu steigern und vor dem Hintergrund von „BMZ 2030“ hierfür notwendige Rahmenbedingungen zu schaffen, insbesondere sie in Kernthemen zu verankern und Zielvorgaben für die Anzahl von spezifischen Menschenrechtsvorhaben zu formulieren. Dazu sollten spezifische Menschenrechtsvorhaben zur Stärkung von Pflichtenträgenden und Menschenrechtsakteuren als explizites Element des Aktionsfeldes „Gute Regierungsführung“ in der entsprechenden Themenstrategie für das Kernthema verankert werden.

Um die Umsetzung spezifischer Menschenrechtsvorhaben zu gewährleisten, sollte das BMZ-Menschenrechtsreferat von seinem Konsultationsrecht bei der Erstellung von Kernthemenstrategien Gebrauch machen. Sollte bei der Prüfung der Kernthemenstrategien keine konzeptionelle Verankerung spezifischer Menschenrechtsvorhaben feststellbar sein, sollte ein eigenes Aktionsfeld für spezifische Menschenrechtsvorhaben erstellt werden.

Darüber hinaus sollten Vorgaben für die Anzahl von spezifischen Menschenrechtsvorhaben, die die bilaterale staatlichen EZ umsetzt, festgelegt werden. Diese Zielvorgaben sollten zunächst eine jährliche Steigerung der Vorhaben vorsehen.

- Umsetzungshinweis 5.1: Die Weiterentwicklung des MRA im Rahmen des Qualitätsmerkmals „Menschenrechte, Geschlechtergleichstellung, Inklusion“ kann vom BMZ-Menschenrechtsreferat für eine konzeptuelle Schärfung des Handlungsfeldes „Spezifische Menschenrechtsvorhaben“ genutzt werden. Hierzu kann eine klarere Definition von spezifischen Menschenrechtsvorhaben beitragen.
- Umsetzungshinweis 5.2: Das BMZ-Menschenrechtsreferat kann gemeinsam mit Vertreter*innen der Durchführungsorganisationen und von zivilgesellschaftlichen Organisationen die Rollen, die unterschiedliche Organisationen für die Umsetzung des Wirkungsstranges „Spezifische Menschenrechtsvorhaben“ einnehmen können, klären.

Empfehlung 6: Dem BMZ wird empfohlen, in Abstimmung mit den jeweiligen Partnern menschenrechtliche Pilotländer festzulegen, in denen der MRA – begleitet durch das Menschenrechtsreferat – vollständig umgesetzt wird und innovative Instrumente zur effizienten und effektiven Umsetzung (im Sinne der progressiven Realisierung) erprobt werden. Dazu sollten menschenrechtliche Standards und Prinzipien in allen bestehenden Länderschwerpunkten (Kern- und Initiativthemen) verankert werden. Dies umfasst auch die explizite Ausrichtung auf menschenrechtliche Wirkungen, beispielsweise auf wsk-Rechte oder Rechte benachteiligter Gruppen. Spezifische Menschenrechtsvorhaben sollten im Rahmen des Aktionsfeldes „Gute Regierungsführung“ umgesetzt werden. Menschenrechtliche Themen sollten im Politikdialog einen expliziten Platz einnehmen. Die Pilotländer sollten kriterienbasiert ausgewählt und dazu genutzt werden, neue Instrumente wie menschenrechtliche Portfolio-Assessments und menschenrechtliche Zielgruppenanalysen auf Länder- und Vorhabensebene systematisch einzusetzen. Auch sollten Beteiligungsprozesse mit der lokalen Zivilgesellschaft und mit Menschenrechtsakteuren verbessert werden. Die Verankerung des MRA in den Pilotländern sollte unter Einbeziehung aller relevanten Stakeholder gemonitort werden, um Erfahrungen auf andere Partnerländer zu übertragen und die Instrumente dort zu nutzen.

- Umsetzungshinweis 6.1: Eine Vorauswahl von Ländern kann vom BMZ-Regionalbereich und vom BMZ-Menschenrechtsreferat gemeinsam kriterienbasiert festgelegt und in Abstimmung mit den Partnern und BMZ-Grundsatzreferaten der BMZ-Leitung vorgeschlagen werden. Um Kontinuität und Vertrauensaufbau zu gewährleisten, sollte der Fokus möglichst langfristig Bestand haben.

- Umsetzungshinweis 6.2: Das BMZ-Menschenrechtsreferat sollte seine Beratungsaufgabe bei der Konzeption von Vorhaben in den Pilotländern von Beginn an wahrnehmen. Dies umfasst die Erstellung von menschenrechtlichen Portfolio-Assessments und das Anbieten von Dialogformaten für den Austausch mit Länderverantwortlichen im BMZ und in den Durchführungsorganisationen zur Vorbereitung von Vorhaben in den Pilotländern.
- Umsetzungshinweis 6.3: Die Festlegung von menschenrechtlichen Pilotländern bedeutet nicht, dass in anderen Partnerländern der EZ der MRA nicht umgesetzt werden sollte. Die Pilotländer dienen allerdings der Erprobung neuer Instrumente zur systematischeren Verankerung aller vier Wirkungsstränge des MRA wie zum Beispiel der landesweiten menschenrechtsbasierten Zielgruppenanalyse. Die Pilotländer erhalten dafür zusätzliche Ressourcen und spezifische Beratung des Fachreferats.

Empfehlung 7: Das BMZ sollte seine personellen Ressourcen in den Regionalreferaten und im Menschenrechtsreferat für die Umsetzung des MRA im Rahmen einer Personalbedarfsermittlung überprüfen und gegebenenfalls anpassen. Die Überprüfung im Zuge der Umsetzung von „BMZ 2030“ sollte auch möglicherweise zusätzlich notwendige Ressourcen für die Umsetzung menschenrechtlicher Pilotländer in Regionalreferaten und im Menschenrechtsreferat berücksichtigen. Voraussetzung hierfür ist die klare Definition des Aufgabenzuschnitts des Menschenrechtsreferats, der an die im Reformkonzept „BMZ 2030“ definierten Anforderungen an die Umsetzung von Qualitätsmerkmalen sowie an die spezifischen Anforderungen des MRA angepasst werden sollte. Für den Fall, dass eine Personalbedarfsermittlung kurzfristig nicht umgesetzt wird, sollten die personelle Ressourcen in den entsprechenden Regionalreferaten und im Menschenrechtsreferat für zusätzliche Aufgaben, beispielsweise die Pilotländer, bis zu einer Personalbedarfserhebung temporär aufgestockt werden.

6.2.4 Empfehlung zur Förderung der querschnittlichen Integration von Menschenrechten in Vorhaben

Empfehlung 8: Das BMZ sollte die Durchführungsorganisationen beauftragen, gemeinsame Qualitätsstandards für bestehende Verfahren und Prozesse zur querschnittlichen Verankerung des MRA festzulegen und in Hinblick auf positive menschenrechtliche Wirkungen zu verbessern. Das Sektorvorhaben sollte diesen Prozess unter der Steuerung des BMZ-Menschenrechtsreferats koordinieren und Austauschformate zwischen den Organisationen ermöglichen. Außerdem sollten menschenrechtliche Prinzipien und Standards in der Implementierungs- und Evaluierungsphase von Vorhaben systematisch berücksichtigt werden. Die Umsetzung der querschnittlichen Verankerung von Menschenrechten sollte in der Berichterstattung der Vorhaben nachgehalten werden. Geeignete Koordinierungsgremien, beispielsweise die Arbeitsgemeinschaft Evaluierung, sollten ein kohärentes Vorgehen der Durchführungsorganisationen bei der Verankerung von menschenrechtlichen Prinzipien und Standards in der Implementierungs- und Evaluierungsphase befördern.

6.2.5 Empfehlung zur Verankerung von Menschenrechten in Fortbildungen des BMZ und der Durchführungsorganisationen

Empfehlung 9: Dem BMZ wird empfohlen, strukturierte und verpflichtende Fortbildungen für das Qualitätsmerkmal „Menschenrechte, Geschlechtergleichstellung, Inklusion“ und den darin ausformulierten MRA für Länder- und Themenverantwortliche anzubieten. Diese Fortbildungen sollten durch das Menschenrechtsreferat initiiert und das Fortbildungsreferat ermöglicht werden. Sie sollten inhaltlich so gestaltet sein, dass alle Entscheidungstragenden die konstitutiven Kernelemente des MRA kennen und sie auf konkreten Beispielen basierende, anwendungsorientierte Hinweise für die Umsetzung des MRA und die Anwendung der neuen, in den Pilotländern bewährten Instrumente erhalten.

- Umsetzungshinweis 9.1: Das BMZ-Menschenrechtsreferat kann im Curriculum der Fortbildung je nach Zielgruppe anwendungsorientierte Lösungen für Herausforderungen bei der Verankerung von Menschenrechten berücksichtigen und so einen Beitrag für die Umsetzung des MRA leisten. Für Sektorreferent*innen können anwendungsorientierte Beispiele für die Verankerung von Menschenrechten in menschenrechtsfernen Sektoren aufbereitet werden. Länderreferent*innen können Lösungen für den Umgang mit „sensiblen“ Menschenrechtsthemen im Politikdialog zur Verfügung gestellt werden.

6.2.6 Empfehlung zur Stärkung der ressortübergreifenden Kohärenz von Politiken mit menschenrechtlichen Standards und Prinzipien

Empfehlung 10: Dem BMZ wird empfohlen, sich in politischen Koordinationsgremien verstärkt und einheitlich über alle Themenbereiche hinweg für die ressortübergreifende Kohärenz deutscher Politiken mit Menschenrechten einzusetzen. So sollten ressortübergreifende Vorgaben zur Gewährleistung von Menschenrechten in Partnerländern der EZ angestrebt werden, die zumindest die EZ und Humanitäre Hilfe umfassen.

- Umsetzungshinweis 10.1: Die Koordinationsgremien zwischen den Ressorts (wie beispielsweise der Interministerielle Ausschuss für Wirtschaft und Menschenrechte oder der Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung) können vom BMZ genutzt werden, um sich weiterhin für eine höhere Kohärenz von deutschen Politiken und menschenrechtlichen Standards, die Auswirkungen auf Partnerländer der EZ haben, einzusetzen. So könnte beispielsweise die Erarbeitung eines interministeriellen Leitfadens zur Umsetzung von Menschenrechten in Partnerländern der EZ angeregt werden.

7. LITERATUR

- Aghekyan, E. et al. (2018)**, „*Democracy in Crisis*“, Nr. 12, Freedom in the World, Freedom House, Washington D.C.
- Amnesty International (2018)**, „*Amnesty International Report 2017/2018: The State of the World's Human Rights*“, POL 10/6700/2018, Amnesty International Report, Amnesty International, London.
- Amnesty International (2020)**, „*Responses to Covid-19 and States' Human Rights Obligations: Preliminary Observations*“, Nr. POL 30/1967/2020, Amnesty International Public Statement, Amnesty International, London.
- Anna, C. (2020)**, „Ethiopia enters 3rd week of internet shutdown after unrest“, *The Washington Post*, Johannesburg.
- Auswärtiges Amt (2016a)**, „12. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik“, Unterrichtung, Nr. 18/10800, Drucksache, Auswärtiges Amt, Berlin.
- Auswärtiges Amt (2016b)**, „Strategie für Migration und Entwicklung. Aktionsplan für die Außendimension der Migrations- und Flüchtlingspolitik“, Auswärtiges Amt, Berlin.
- Auswärtiges Amt (2020)**, „Monitoring zum Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte“, Auswärtiges Amt, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/themen/aussenwirtschaft/wirtschaft-und-menschenrechte/monitoring-nap/2124010> (zugegriffen 29.10.2020).
- Bachega, H. (2020)**, „Lethal Force in Rio's Favelas“, *The Documentary Podcast*, BBC World Service, Rio de Janeiro.
- Beauftragte der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen (2017)**, „Die UN-Behindertenrechtskonvention. Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen“, Bundesregierung, Berlin.
- BMWi (2019)**, „Rohstoffstrategie der Bundesregierung. Sicherung einer nachhaltigen Rohstoffversorgung Deutschlands mit nicht-energetischen mineralischen Rohstoffen“, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Berlin.
- BMZ (2004)**, „Entwicklungspolitischer Aktionsplan für Menschenrechte 2004 – 2007“, BMZ-Konzept, Nr. 127, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.
- BMZ (2006a)**, „Evaluierungskriterien für die deutsche bilaterale Entwicklungszusammenarbeit. Eine Orientierung für Evaluierungen des BMZ und der Durchführungsorganisationen“, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.
- BMZ (2006b)**, „Entwicklungszusammenarbeit mit indigenen Völkern in Lateinamerika und der Karibik“, Nr. 139, BMZ Konzepte, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.
- BMZ (2007)**, „Entwicklungsorientierte Transformation bei fragiler Staatlichkeit und schlechter Regierungsführung“, Nr. 149, BMZ Konzepte, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.
- BMZ (2008a)**, „Entwicklungspolitischer Aktionsplan für Menschenrechte 2008 – 2010“, Nr. 155, BMZ Konzepte, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.
- BMZ (2008b)**, „Leitlinien für die bilaterale Finanzielle und Technische Zusammenarbeit mit Kooperationspartnern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“, Nr. 165, BMZ Konzepte, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.
- BMZ (2009)**, „Förderung von Good Governance in der deutschen Entwicklungspolitik“, Nr. 172, BMZ Konzepte, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.
- BMZ (2010)**, „Entwicklungspolitisches Strategiepapier Extraktive Rohstoffe“, Nr. 4/2010, BMZ-Strategiepapier, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.

- BMZ (2011a)**, „Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik“, Nr. 4/2011, BMZ-Strategiepapier, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.
- BMZ (2011b)**, „Entwicklung ländlicher Räume und ihr Beitrag zur Ernährungssicherung“, Nr. 1/2011, BMZ-Strategiepapier, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.
- BMZ (2012a)**, „Investitionen in Land und das Phänomen des „Land Grabbing“. Herausforderungen für die Entwicklungspolitik“, Nr. 2/2012, BMZ-Strategiepapier, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.
- BMZ (2012b)**, „Berufliche Bildung in der Entwicklungszusammenarbeit“, Nr. 8/2012, BMZ-Strategiepapier, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.
- BMZ (2013a)**, „Leitfaden zur Berücksichtigung von menschenrechtlichen Standards und Prinzipien, einschl. Gender, bei der Erstellung von Programmvorschlägen der deutschen staatlichen Technischen und Finanziellen Zusammenarbeit“, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.
- BMZ (2013b)**, „Sektorkonzept Privatwirtschaftsförderung“, Nr. 9/2013, BMZ-Strategiepapier, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.
- BMZ (2013c)**, „Bevölkerungsdynamik in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“, Nr. 10/2013, BMZ-Strategiepapier, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.
- BMZ (2014a)**, „Gleichberechtigung der Geschlechter in der deutschen Entwicklungspolitik“, Nr. 2/2014, BMZ-Strategiepapier, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.
- BMZ (2014b)**, „Entwicklung für Frieden und Sicherheit. Entwicklungspolitisches Engagement im Kontext von Konflikt, Fragilität und Gewalt“, Nr. 4/2013, BMZ-Strategiepapier, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.
- BMZ (2014c)**, „Good Financial Governance in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“, Nr. 4/2014, BMZ-Strategiepapier, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.
- BMZ (2015a)**, „BMZ-Positionspapier: Finanzsystementwicklung für umwelt- und klimaorientierte Investitionen (Green Finance)“, Nr. 9/2015, BMZ-Papier, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.
- BMZ (2015b)**, „BMZ-Bildungsstrategie: Gerechte Chancen auf hochwertige Bildung schaffen“, Nr. 7/2015, BMZ-Strategiepapier, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.
- BMZ (2016a)**, „Entwicklungspolitischer Aktionsplan zur Gleichberechtigung der Geschlechter 2016 – 2020“, Nr. 3/2016, BMZ-Papier, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.
- BMZ (2016b)**, „Sektorstrategie Finanzsystementwicklung“, Nr. 1/2016, BMZ-Strategiepapier, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.
- BMZ (2017a)**, „„Agents of Change“ Kinder- und Jugendrechte in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“, Nr. 4/2017, BMZ-Strategiepapier, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.
- BMZ (2017b)**, „Agrarfinanzierung“, Nr. 5/2017, BMZ-Papier, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.
- BMZ (2017c)**, „Mit sozialer Sicherung Entwicklung gerecht gestalten“, Nr. 9/2017, BMZ Position, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.

- BMZ (2017d)**, „Grüne Bürgerenergie für Afrika“, Nr. 6/2017, BMZ Position, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.
- BMZ (2017e)**, „Freier und fairer Handel als Motor für Entwicklung. Die deutsche Strategie für Aid for Trade“, Nr. 7/2017, BMZ Strategie, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.
- BMZ (2017f)**, „BMZ Wasserstrategie. Schlüssel zur Umsetzung der Agenda 2030 und des Klimaabkommens“, Nr. 8/2017, BMZ-Papier, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.
- BMZ (2017g)**, „Mehr Nachhaltigkeit beim Umgang mit Elektroschrott“, Nr. 10/2017, BMZ Position, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.
- BMZ (2018a)**, „Umsetzungsbericht Road Map 2016. Entwicklungspolitischer Aktionsplan zur Gleichberechtigung der Geschlechter 2016 – 2020“, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.
- BMZ (2018b)**, „Umsetzungsbericht Road Map 2018. Entwicklungspolitischer Aktionsplan zur Gleichberechtigung der Geschlechter 2016 – 2020“, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.
- BMZ (2019a)**, „Inklusion von Menschen mit Behinderungen in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“, Nr. 12/2019, BMZ-Papier, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.
- BMZ (2019b)**, „Für eine ausreichende und bessere Ernährung – eine Welt ohne Hunger ist möglich“, Nr. 4/2019, BMZ Position, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.
- BMZ (2019c)**, „Perspektive Heimat. Ein Programm für Bleibeperspektiven, Rückkehr und Reintegration“, Nr. 5/2019, BMZ Position, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.
- BMZ (2019d)**, „Klimaschutz – die Überlebensfrage der Menschheit“, Nr. 6/2019, BMZ Position, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.
- BMZ (2019e)**, „Globale Gesundheit - Eine Investition in die Zukunft“, Nr. 2/2019, BMZ Position, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.
- BMZ (2019f)**, „Wasser – Die Quelle von Entwicklung“, Nr. 8/2019, BMZ Position, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.
- BMZ (2019g)**, „Agenda 2030 konkret. Synergien und Konflikte zwischen Wasser (SDG 6) und weiteren Zielen. Sechs Leitlinien zur Umsetzung in der Entwicklungszusammenarbeit.“, Nr. 03/2019, BMU-Querbezugsstrategie, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.
- BMZ (2019h)**, „Umsetzungsbericht Road Map 2017. Entwicklungspolitischer Aktionsplan zur Gleichberechtigung der Geschlechter 2016 – 2020“, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.
- BMZ (2020a)**, „Reformkonzept „BMZ 2030“. Umdenken – Umsteuern“, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.
- BMZ (2020b)**, „Menschenrechte verwirklichen – Freiheit sichern“, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, http://www.bmz.de/de/themen/allgemeine_menschenrechte/index.html (zugegriffen 29.10.2020).
- BMZ (2020c)**, „Faire globale Liefer- und Wertschöpfungsketten“, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, www.bmz.de/de/themen/lieferketten/index.html (zugegriffen 21.10.2020).

- BMZ et al. (2020)**, „Evaluierungskriterien für die deutsche bilaterale Entwicklungszusammenarbeit. BMZ-Orientierungslinie zum Umgang mit den OECD-DAC-Evaluierungskriterien in Evaluierungen der deutschen bilateralen Entwicklungszusammenarbeit“, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.
- Borras, S. et al. (2016)**, „Land grabbing and human rights: the involvement of European corporate and financial entities in land grabbing outside the European Union“, EP/EXPO/B/DROI/2015/02, Study, Europäisches Parlament, Brüssel.
- Broberg, M. und H.-O. Sano (2018)**, „Strengths and Weaknesses in a Human Rights-Based Approach to International Development – an Analysis of a Rights-Based Approach to Development Assistance Based on Practical Experiences“, *The International Journal of Human Rights*, Vol. 22, Nr. 5, S. 664–680.
- Brot für die Welt (2020)**, „Atlas der Zivilgesellschaft 2020. Report zur weltweiten Lage“, Brot für die Welt, Berlin.
- Brunori, M. (2019)**, „Protecting access to land for indigenous and non-indigenous communities: A new page for the World Bank?“, *Leiden Journal of International Law*, Vol. 32, Nr. 3, S. 501–516.
- Brüntrup-Seidemann, S. et al. (2021)**, „Evaluierung Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter in Post-Konflikt-Kontexten“, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit, Bonn.
- Bundestag (2015)**, „Große Anfrage der Abgeordneten Volker Beck (Köln), Ulle Schauws, Monika Lazar, Kai Gehring, Luise Amtsberg, Katja Keul, Renate Künast, Irene Mihalic, Özcan Mutlu, Dr. Konstantin von Notz, Claudia Roth (Augsburg), Hans-Christian Ströbele und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Zur internationalen Lage der Menschenrechte von Lesben, Schwulen, Bisexuellen, Transsexuellen, Transgendern und Intersexuellen - Drucksache 18/4723“, Berlin.
- Bundestag (2016)**, „Kleine Anfrage der Abgeordneten Azize Tank, Katrin Werner, Annette Groth, Katja Kipping, Sabine Zimmermann (Zwickau), Jutta Krellmann, Ralph Lenkert, Cornelia Möhring, Norbert Müller (Potsdam), Kathrin Vogler, Harald Weinberg, Birgit Wöllert, Jörn Wunderlich, Pia Zimmermann und der Fraktion DIE LINKE. Soziale Menschenrechte von Menschen mit Behinderung und Diskriminierungen beim Zugang zum Arbeitsmarkt - Drucksache 18/7306“, Berlin.
- Bundestag (2018a)**, „Kleine Anfrage der Abgeordneten Cornelia Möhring, Doris Achelwilm, Simone Barrientos, Michel Brandt, Susanne Ferschl, Sylvia Gabelmann, Ulla Jelpke, Zaklin Nastic, Dr. Petra Sitte, Dr. Kirsten Tackmann, Katrin Werner, Sabine Zimmermann (Zwickau) und der Fraktion DIE LINKE. Zur Umsetzung der Menschenrechte von Frauen im UN-Zivilpakt - Drucksache 19/4825“, Berlin.
- Bundestag (2018b)**, „Große Anfrage der Abgeordneten Kai Gehring, Sven Lehmann, Ulle Schauws, Margarete Bause, Luise Amtsberg, Filiz Polat, Claudia Roth (Augsburg), Dr. Franziska Brantner, Agnieszka Brugger, Uwe Kekeritz, Katja Keul, Dr. Tobias Lindner, Omid Nouripour, Cem Özdemir, Manuel Sarrazin, Dr. Frithjof Schmidt, Jürgen Trittin, Ottmar von Holtz, Annalena Baerbock, Katja Dörner, Erhard Grundl, Britta Haßelmann, Dr. Kirsten Kappert-Gonthier, Monika Lazar, Dr. Irene Mihalic, Tabea Rößner, Dr. Manuela Rottmann, Corinna Rüffer, Kordula Schulz-Asche, Margit Stumpp, Dr. Konstantin von Notz, Beate Walter-Rosenheimer und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Internationale Lage der Menschenrechte von Lesben, Schwulen, Bisexuellen, Transsexuellen, Transgendern und Intersexuellen - Drucksache 19/3061“, Berlin.
- Bundestag (2019)**, „Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ottmar von Holtz, Claudia Roth (Augsburg), Uwe Kekeritz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Zwischenbilanz der Umsetzung des zweiten Gender Aktionsplans des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung – Drucksache 19/6049“, Berlin.
- Bundestag (2020)**, „Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ottmar von Holtz, Uwe Kekeritz, Kai Gehring, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Wirksamkeit der Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung in der internationalen Zusammenarbeit - Drucksache 19/16182“, Berlin.

- Buyse, A. (2018)**, „Squeezing Civic Space: Restrictions on Civil Society Organizations and the Linkages with Human Rights“, *The International Journal of Human Rights*, Vol. 22, Nr. 8, S. 966–988.
- Cabrera Ormaza, M. und F. Ebert (2019)**, „The World Bank, human rights, and organizational legitimacy strategies: The case of the 2016 Environmental and Social Framework“, *Leiden Journal of International Law*, Vol. 32, S. 1–18.
- Chahoud, T. (2008)**, „Serie Entwicklungsfinanzierung: Neue Geber in der Entwicklungskooperation“, Nr. 13/2008, Analysen und Stellungnahmen, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn.
- Clark, A. M. und K. Sikkink (2013)**, „Information Effects and Human Rights Data: Is the Good News about Increased Human Rights Information Bad News for Human Rights Measures?“, *Human Rights Quarterly*, Vol. 35, Nr. 3, S. 539–568.
- Clark, D. (2017)**, „Poverty and Inequality“, in Reinert, K. A. (Hrsg.), *Handbook of Globalisation and Development*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK, S. 487–512.
- Cole, W. M. und F. O. Ramirez (2013)**, „Conditional Decoupling: Assessing the Impact of National Human Rights Institutions, 1981 to 2004“, *American Sociological Review*, Vol. 78, Nr. 4, S. 702–725.
- CSO Partnership for Development Effectiveness (2020)**, „Istanbul Principles for CSO Development Effectiveness“, *CSO Partnership for Development Effectiveness*, <https://csopartnership.org/resource/istanbul-principles-for-cso-development-effectiveness/> (zugegriffen 29.10.2020).
- Cyril, S. et al. (2015)**, „Systematic Review of Empowerment Measures in Health Promotion“, *Health Promotion International*, Vol. 31, Nr. 4, S. 809–826.
- DANIDA (2013)**, „A Human Rights Based Approach to Denmark’s Development Cooperation. Guidance and Inspiration for Policy Dialogue and Programming“, Danish International Development Agency, Ministry of Foreign Affairs of Denmark, Copenhagen.
- Dann, P. und M. Riegner (2019)**, „The World Bank’s Environmental and Social Safeguards and the evolution of global order“, *Leiden Journal of International Law*, Vol. 32, S. 1–23.
- De Schutter, O. et al. (2012)**, „Commentary to the Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights“, *Human Rights Quarterly*, Vol. 34, Nr. 4, S. 1084–1169.
- Destrooper, T. (2016)**, „Linking Discourse and Practice: The Human Rights-Based Approach to Development in the Village Assaini Program in the Kongo Central“, *Human Rights Quarterly*, Vol. 38, Nr. 3, S. 787–813.
- DEval (2018)**, „Standards für Evaluierungen des DEval“, Methoden und Standards, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit, Bonn.
- DEval (2020)**, „DEval Evaluierungsprogramm 2020 – 2022. Themenschwerpunkte, laufende und geplante Evaluierungen des DEval.“
- DEval und A. Croissant (2020)**, „Demokratische Kollateralschäden in Asien: Covid-19 trifft Demokratien mit Vorerkrankungen stärker“, <http://www.deval.org/de/bllogeintrag/demokratische-kollateralsch%C3%A4den-in-asien-covid-19-trifft-demokratien-mit-vorerkrankungen-st%C3%A4rker.html> (zugegriffen 04.11.2020).
- DEZA (2006)**, „DEZA-Menschenrechtspolitik: Für ein Leben in Würde. Die Rechte der Armen fördern“, Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit, Bern.
- DEZA (2019)**, „DEZA-Richtlinien zu Menschenrechten in der Entwicklung und Zusammenarbeit“, Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit, Bern.
- DFID (2000)**, „Realising Human Rights for Poor People“, Department for International Development, London/Glasgow.

- Die Bundesregierung (2019)**, „Ressortgemeinsame Strategie zur Rechtsstaatsförderung im Bereich Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung“, Die Bundesregierung, Berlin.
- DIMR (2016)**, „Neue Umwelt- und Sozialstandards bei Weltbank und AIIB“, Nr. 4, Position, Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin, S. 3.
- DIMR (2019a)**, „Grundlegende Prinzipien der Menschenrechte“, *Deutsches Institut für Menschenrechte*, <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/themen/entwicklungspolitik/basiswissen-alt/4-was-sind-menschenrechte/42-grundlegende-prinzipien-der-mr/> (zugegriffen 19.12.2019).
- DIMR (2019b)**, „Was sind Allgemeine Bemerkungen?“, *Deutsches Institut für Menschenrechte*, <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/themen/entwicklungspolitik/oft-gestellte-fragen/was-sind-allgemeine-bemerkungen/> (zugegriffen 04.11.2019).
- DIMR (2020)**, „KfW’s Human Rights Obligations in Conservation Work. The example of La Salonga National Park.“, Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin.
- Donner, S. (2020)**, „BTI 2020: Widerstand gegen Demokratieabbau und autoritäre Herrschaft wächst — Globale Entwicklungen Demokratie“, Demokratie-Report, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Dreher, A. et al. (2011)**, „Are ‘New’ Donors Different? Comparing the Allocation of Bilateral Aid Between non-DAC and DAC Donor Countries“, *World Development*, Vol. 39, Nr. 11, S. 1950–1968.
- Dulani, B. et al. (2016)**, „Good neighbours? Africans express high levels of tolerance for many, but not for all“, Nr. 74, Afrobarometer Dispatch, Afrobarometer, Kapstadt.
- Dupuy, K. et al. (2016)**, „Hands Off My Regime! Governments’ Restrictions on Foreign Aid to Non-Governmental Organizations in Poor and Middle-Income Countries“, *World Development*, Vol. 84, S. 299–311.
- ECOSOC (2017)**, „High-level political forum on sustainable development. Special edition: progress towards the Sustainable Development Goals“, United Nations Economic and Social Council, New York.
- ECOSOC (2019)**, „High-level political forum on sustainable development. Special edition: progress towards the Sustainable Development Goals“, United Nations Economic and Social Council, New York.
- EIB (2009)**, „The EIB Statement of Environmental and Social Principles and Standards“, European Investment Bank, Luxemburg.
- Equaldex (2021)**, „Timeline of LGBT Rights“, *Equaldex*, collaborative knowledge data base, <https://www.equaldex.com/timeline> (zugegriffen 08.01.2021).
- EU (2015)**, „EU Action Plan on Human Rights and Democracy“, Europäische Union, Brüssel.
- European Commission (2014)**, „A Rights-Based Approach, Encompassing All Human Rights for EU Development Cooperation“, Europäische Kommission, Brüssel.
- FAO (2019)**, „The state of food security and nutrition in the world: safeguarding against economic slowdowns and downturns.“, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rom.
- Fariss, C. J. (2014)**, „Respect for Human Rights has Improved Over Time: Modeling the Changing Standard of Accountability“, *American Political Science Review*, Vol. 108, Nr. 2, S. 297–318.
- Fariss, C. J. (2019)**, „Yes, Human Rights Practices Are Improving Over Time“, *American Political Science Review*, Vol. 113, Nr. 3, S. 868–881.
- Faust, J. und S. Koch (2014)**, „Foreign aid and the domestic politics of European budget support“, Nr. 21/2014, Discussion Papers, German Development Institute, Bonn.
- Flick, U. (2011)**, *Triangulation. Eine Einführung*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Forsythe, D. P. (2017)**, *Human Rights in International Relations*, Themes in International Relations, Cambridge University Press, Cambridge, 4. Auflage.

- FRA (2020)**, „*Business and Human Rights: Access to Remedy*“, Report, European Union Agency for Fundamental Rights, Wien.
- Furuoka, F. (2017)**, „Determinants of China’s and Japan’s Foreign Aid Allocations in Africa: China’s and Japan’s Foreign Aid Allocations“, *African Development Review*, Vol. 29, Nr. 3, S. 376–388.
- Ganle, J. K. et al. (2015)**, „Microcredit: Empowerment and Disempowerment of Rural Women in Ghana“, *World Development*, Vol. 66, S. 335–345.
- Gauri, V. und S. Gloppen (2012)**, „Human Rights-Based Approaches to Development: Concepts, Evidence, and Policy“, *Polity*, Vol. 44, Nr. 4, S. 485–503.
- GIZ (2015a)**, „*Mobile Berufsbildung in ländlichen Regionen*“, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, Bonn/Eschborn.
- GIZ (2015b)**, „*Integration von Menschenrechtsansätzen in TZ-Vorhaben zur Rohstoffgovernance*“, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, Bonn/Eschborn.
- GIZ (2016)**, „*Beschwerdeverfahren Menschenrechte*“, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, Bonn/Eschborn.
- Gohdes, A. R. (2020)**, „Repression Technology: Internet Accessibility and State Violence“, *American Journal of Political Science*, doi:10.1111/ajps.12509.
- Grabosch, R. (2019)**, „*Unternehmen und Menschenrechte: gesetzliche Verpflichtungen zur Sorgfalt im weltweiten Vergleich*“, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.
- Greene, K. T. et al. (2019)**, „Machine Learning Human Rights and Wrongs: How the Successes and Failures of Supervised Learning Algorithms Can Inform the Debate About Information Effects“, *Political Analysis*, Vol. 27, Nr. 2, S. 223–230.
- Hägele, R. und O. L. Mathis (2020)**, „*Von COVID-19 zur Klimapolitik*“, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn.
- Hamm, B. (2003)**, *Menschenrechte: Ein Grundlagenbuch*, Analysen, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Hartmann, C. et al. (2017)**, „*Evaluierung des DeveloPPP.de-Programms*“, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit, Bonn.
- Hathaway, O. A. (2002)**, „Do Human Rights Treaties Make a Difference?“, *The Yale Law Journal*, Vol. 111, Nr. 8, S. 1935–2042.
- Huhle, R. (2011)**, „Wie universell ist die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte?“, *Vereinte Nationen*, Vol. 2011, Nr. 5, S. 195–200.
- Hulme, D. (2015)**, *Global Poverty: Global governance and poor people in the Post-2015 Era*, Routledge, London/New York, 2. Auflage.
- Human Rights Watch (2015)**, „Human Rights Watch Submission: World Bank’s Draft Environmental and Social Framework“, *Human Rights Watch*, <https://www.hrw.org/news/2015/04/07/human-rights-watch-submission-world-banks-draft-environmental-and-social-framework> (zugegriffen 14.08.2020).
- Human Rights Watch (2020)**, „*World Report 2020*“ Human Rights Watch, New York.
- ILO (2017)**, „*World Social Protection Report 2017-19: Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals*“, International Labour Organization, Genf.
- ILO (2019)**, „*Violence and Harassment Recommendation, 2019*“, Nr. 206, International Labour Organization, Genf.
- Independent Expert Group of the Global Nutrition Report (2020)**, „*2020 Global nutrition report: Action on equity to end malnutrition*“, Independent Expert Group of the Global Nutrition Report, Bristol.

- ITUC (2019)**, „*Countries at Risk Report Human and Trade Union Rights Committee International*“, Nr. 10/HTUR/E/1, International Trade Union Confederation, Brüssel.
- Jonsson, U. (2003)**, *Human Rights Approach to Development Programming*, Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF), Nairobi.
- Joyce, P. (2017)**, *Strategic Leadership in the Public Sector*, Routledge masters in public management, Routledge, London New York, 2. Auflage.
- Kaltenborn, M. (2015)**, *Social rights and international development: global legal standards for the post-2015 development agenda*, Springer briefs in law, Springer, Heidelberg.
- Kämpf, A. (2012)**, „Menschenrechte der dritten Generation“, in Pollmann, A. und G. Lohmann (Hrsg.), *Menschenrechte: Ein interdisziplinäres Handbuch*, J.B. Metzler, Stuttgart, S. 294–304.
- Kämpf, A. und I. Winkler (2012)**, „Zwischen Menschenrechtsförderung und Duldung von Menschenrechtsverletzungen? Anforderungen an die Entwicklungszusammenarbeit aus der Perspektive der extraterritorialen Staatenpflichten“, in Debus, T. und M. Birk (Hrsg.), *Menschenrechte als Maßstab internationaler Politik*, Zeitschrift für Menschenrechte, Wochenschau-Verlag, Schwalbach/Taunus, 1. Auflage, S. 44–46.
- Kaplan, M. et al. (2018)**, „*Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft im Agrarsektor in der deutschen Technischen Zusammenarbeit*“, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit, Bonn.
- Kaplan, M. et al. (2020)**, „*Dreieckskooperation in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit*“, Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit, Bonn.
- KfW (2019)**, „*Nachhaltigkeitsrichtlinie. Prüfung von und Umgang mit Umwelt-, Sozial- und Klima-Aspekten: Prinzipien und Verfahren*“, Kreditanstalt für Wiederaufbau, Frankfurt am Main.
- Khalfan, A. (2013)**, „Division of Responsibility amongst States“, in Langford, M. (Hrsg.), *Global justice, state duties: the extraterritorial scope of economic, social, and cultural rights in international law*, Cambridge University Press, Cambridge, S. 299–331.
- Kindornay, S. et al. (2012)**, „Rights-Based Approaches to Development: Implications for NGOs“, *Human Rights Quarterly*, Vol. 34, Nr. 2, S. 472–506.
- Kirchmeier, F. und M. Krennerich (2015)**, *Handbuch der Menschenrechtsarbeit Edition 2014/2015*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Krennerich, M. (2004)**, „Menschenrechte und Entwicklungspolitik. Allgemeine Tendenzen und Sichtweisen“, in Bendel, P. und T. Fischer (Hrsg.), *Menschen- und Bürgerrechte: Ideengeschichte und Internationale Beziehungen*, Erlangen, S. 153–167.
- Lewis, C. und C. Söderbergh (2019)**, „The World Bank’s new Environmental and Social Framework: some progress but many gaps regarding the rights of indigenous peoples“, *The International Journal of Human Rights*, Vol. 23, S. 1–24.
- Maerz, S. F. et al. (2020)**, „*Worth the sacrifice? Illiberal and authoritarian practices during Covid-19*“, Nr. 110, Working Paper Series 2020, University of Gothenburg: The Varieties of Democracy Institute, Göteborg.
- Martinsen, F. (2019)**, *Grenzen der Menschenrechte: Staatsbürgerschaft, Zugehörigkeit, Partizipation*, transcript Verlag, Bielefeld.
- Meadows, J. et al. (2019)**, „Indigenous Peoples’ Participation in Sustainability Standards for Extractives“, *Land Use Policy*, Vol. 88, S. 104–118.
- Mertens, D. M. (2017)**, *Mixed Methods Design in Evaluation*, Evaluation in Practice Series, SAGE Publications Ltd., Los Angeles.
- MFA of Finland (2015)**, „*Human Rights Based Approach in Finland’s Development Cooperation. Guidance Note*“, Ministry for Foreign Affairs of Finland, Helsinki.

- Mintzberg, H. (1987)**, „The Strategy Concept I: Five Ps for Strategy“, *California Management Review*, Vol. 30, Nr. 1, S. 11–24.
- Molenaers, N. et al. (2015)**, „Political Conditionality and Foreign Aid“, *World Development*, Elsevier, Vol. 75, Nr. C, S. 2–12.
- Moore, D. H. (2003)**, „A Signaling Theory of Human Rights Compliance“, *Northwestern University Law Review* Vol. 97, Nr. 2, S. 879–910.
- Nelson, P. J. und E. Dorsey (2018)**, „Who Practices Rights-Based Development? A Progress Report on Work at the Nexus of Human Rights and Development“, *World Development*, Vol. 104, S. 97–107.
- NetBlocks (2020)**, „Internet cut in Ethiopia amid unrest following killing of singer“, *NetBlocks. Mapping Net Freedom*, <https://netblocks.org/reports/internet-cut-in-ethiopia-amid-unrest-following-killing-of-singer-pA25Z28b> (zugegriffen 15.07.2020).
- Niekler, A. (2018)**, *Automatisierte Verfahren für die Themenanalyse nachrichtenorientierter Textquellen*, Methoden und Forschungslogik der Kommunikationswissenschaft, Herbert von Halem Verlag, Köln.
- Niekler, A. und T. Wencker (2019)**, „Text Mining in Evaluation“, Nr. 1/2019, Policy Brief, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit, Bonn, S. 4.
- Nolan, A. und J. P. Bohoslavsky (2020)**, „Human Rights and Economic Policy Reforms“, *The International Journal of Human Rights*, Vol. 24, Nr. 9, S. 1–21.
- OECD (1991)**, *The DAC Principles for Evaluation of Development Assistance*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2002)**, *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*, Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris.
- OECD (2005)**, *Paris Declaration on Aid Effectiveness*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2011a)**, „The Busan Partnership for Effective Development Co-operation“, Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness, Busan.
- OECD (2011b)**, *OECD Development Assistance Peer Reviews: Germany 2010*, OECD Development Assistance Peer Reviews, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2015)**, „DAC-Prüfbericht über die Entwicklungszusammenarbeit: Deutschland 2015“, Organisation for Economic Co-Operation and Development, Paris.
- OECD (2018)**, „Converged Statistical Reporting Directives For The Creditor Reporting System (CRS) And The Annual DAC Questionnaire“, DCD/DAC/STAT(2018)9/FINAL, DAC Working Party on Development Finance Statistics, Paris.
- OECD (2019a)**, „Better Criteria for Better Evaluation. Revised Evaluation Criteria Definitions and Principles for Use“, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2019b)**, „Handbook for the marker for the inclusion and empowerment of persons with disabilities“, DCD/DAC/STAT/RD(2019)1/RD1, DAC Working Party on Development Finance Statistics, Paris.
- OECD (2020)**, „DAC and CRS Code Lists“, <http://www.oecd.org/development/financing-sustainable-development/development-finance-standards/dacandcrscodelists.htm> (zugegriffen 30.07.2020).
- OECD und The World Bank (2013)**, *Integrating human rights into development: donor approaches, experiences and challenges*, The World Bank, Washington D.C., 2. Auflage.
- Oette, L. und M. A. Babiker (2017)**, „Migration Control à la Khartoum: EU External Engagement and Human Rights Protection in the Horn of Africa“, *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 36, Nr. 4, S. 64–89.
- OEZA (2006)**, „Menschenrechte. Leitlinien der Österreichischen Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit“.
- OHCHR (2008)**, „Frequently Asked Questions on Economic, Social and Cultural Rights“, Fact Sheet, Nr. 33, Fact Sheet, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Genf.

- OHCHR (2016)**, „*Living Equal and Free: What States are doing to tackle violence and discrimination against lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex people*“, Nr. HR/PUB/16/3, Vereinte Nationen, New York/Genf.
- OHCHR (2019)**, „*Born free and equal. Sexual Orientation, Gender Identity and Sex Characteristics in International Human Rights Law*“, Nr. HR/PUB/12/06/Rev.1, Vereinte Nationen, New York.
- OHCHR (2020)**, „Special Rapporteur on counter-terrorism and human rights“, *United Nations Human Rights Office of the High Commissioner*, <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Terrorism/Pages/SRTerrorismIndex.aspx> (zugegriffen 09.07.2020).
- Orth, M. et al. (2017)**, „*What We Know about the Effectiveness of Budget Support. Evaluation Synthesis*“, German Institute for Development Evaluation (DEval), Bonn.
- Oyowe, O. A. (2014)**, „An African Conception of Human Rights? Comments on the Challenges of Relativism“, *Human Rights Review*, Vol. 15, Nr. 3, S. 329–347.
- Patrizi, P. A. (2010)**, „Strategy Evaluation: Emerging Processes and Methods“, *New Directions for Evaluation*, Vol. 2010, Nr. 128, S. 87–102.
- Patton, M. Q. und P. A. Patrizi (2010)**, „Strategy as the Focus for Evaluation“, *Evaluating strategy*, New Directions for Evaluation, Vol. 128, S. 5–28.
- Pettersson, T. et al. (2019)**, „Organized violence, 1989–2018 and peace agreements“, *Journal of Peace Research*, Vol. 56, Nr. 4, S. 589–603.
- Polak, J. T. et al. (2017)**, „*weltwärts-Freiwillige und ihr Engagement in Deutschland.*“
- Pouw, N. und J. Gupta (2017)**, „Editorial overview: Sustainability science“, *Current Opinion in Environmental Sustainability*, Vol. 24, S. iv–vi.
- PTB (2013)**, „*Ein Menschenrechtsansatz im Rahmen der Technischen Zusammenarbeit der PTB. Studie anhand konkreter Programmvorhaben.*“, Physikalisch-Technische Bundesanstalt, Braunschweig.
- Raab, M. et al. (2018)**, „Evaluation des Förderbereichs Menschenrechte von Brot für die Welt - Synthesebericht“, Brot für die Welt, Berlin.
- Repucci, S. und A. Slipowitz (2020)**, „*Democracy under Lockdown. The Impact of COVID-19 on the Global Struggle for Freedom*“, Special Report, Freedom House, Washington D.C.
- Roux, P. (2019)**, „*Responding to the Rise in Violent Extremism in the Sahel*“, Nr. 36, Africa Security Brief, The Africa Center for Strategic Studies, Washington D.C.
- Sayeh, A. und R. Chami (2020)**, „Lifelines in Danger. The COVID-19 pandemic threatens to dry up a vital source of income for poor and fragile countries“, *Finance & Development*, Vol. 57, Nr. 2, S. 16–19.
- Schwedersky, T. et al. (2017)**, „*Evaluierung des Aktionsplans des BMZ zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen*“, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit, Bonn.
- Shawar, Y. R. und J. P. Ruger (2018)**, „The World Bank and The Right to Health: A Study of the Institution’s Rights-Based Discourse“, *Global Health Governance*, Nr. 12, S. 87–105.
- Smidt, H. et al. (2020)**, „Silencing Their Critics: How Government Restrictions Against Civil Society Affect International ‘Naming and Shaming’“, *British Journal of Political Science*, S. 1–22.
- Stahl, K. et al. (2018)**, „*Synthesebericht – Förderbereichsevaluierung Menschenrechte MISEREOR*“, MISEREOR, Stuttgart.
- Stockmann, R. und W. Meyer (2014)**, *Evaluation: Eine Einführung*, Barbara Budrich Verlag, Leverkusen.
- Swedlund, H. J. (2017a)**, *The Development Dance: How Donors and Recipients Negotiate the Delivery of Foreign Aid*, Cornell University Press, Ithaca.

Swedlund, H. J. (2017b), „Is China eroding the bargaining power of traditional donors in Africa?“, *International Affairs*, Vol. 93, Nr. 2, S. 389–408.

UN (1945), *Charta der Vereinten Nationen*, Vereinte Nationen, New York.

UN (2012), „Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation“, <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Indicators/Pages/HRIndicatorsIndex.aspx> (zugegriffen 22.01.2021).

UN Women (2018a), *Turning promises into action: Gender equality in the 2030 agenda for sustainable development*, United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women, New York.

UN Women (2018b), „Turning promises into action: Gender equality in the 2030 Agenda for Sustainable Development“, *UN Women*, <https://www.unwomen.org/digital-library/publications/2018/2/gender-equality-in-the-2030-agenda-for-sustainable-development-2018> (zugegriffen 19.06.2020).

UNDESA (2019), „Disability and development report: realizing the sustainable development goals by, for and with persons with disabilities“, UN Department of Economic and Social Affairs, New York.

UNDESA (2020), „The long-term impact of COVID-19 on poverty“, Nr. 86, UNDESA Policy Brief, UN Department of Economic and Social Affairs, New York.

UNDP (2006), „Applying a Human Rights-Based Approach to Development Cooperation and Programming: A UNDP Capacity Development Resource“, United Nations Development Programme, New York.

UNEG (2014), *Integrating Human Rights and Gender Equality in Evaluations*, United Nations Evaluation Group, New York.

UNFPA (2010), „A Human Rights-Based Approach to Programming. Practical Implementation Manual and Training Materials“.

UNHCR (2020), „Global Trends: Forced Displacement in 2019“, Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen, Genf.

UNHRC (2011), „Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and trans-national corporations and other business enterprises, John Ruggie. Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework“, A/HRC/17/31, VN-Menschenrechtsrat, Genf.

UNHRC (2018a), „Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association“, A/HRC/38/34, VN-Menschenrechtsrat, Genf.

UNHRC (2018b), „Framework principles on human rights and the environment. Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment“, A/HRC/37/59, VN-Menschenrechtsrat, New York/Genf.

UNHRC (2019), „Impact of measures to address terrorism and violent extremism on civic space and the rights of civil society actors and human rights defenders“, A/HRC/40/52, VN-Menschenrechtsrat, New York/Genf.

UNHRC (2020), „Improving accountability and access to remedy for victims of business-related human rights abuse through non-State-based grievance mechanisms. Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights“, A/HRC/44/32, VN-Menschenrechtsrat, New York/Genf.

UNICEF (1998), „A Human Rights Approach to UNICEF Programming for Children and Women: What It Is, and Some Changes It Will Bring.“, CF/EXD/1998-04, Executive Directive, Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF), New York.

UNICEF (2020), „150 million additional children plunged into poverty due to COVID-19, UNICEF, Save the Children say“, *UNICEF – for every child*, <https://www.unicef.org/press-releases/150-million-additional-children-plunged-poverty-due-covid-19-unicef-save-children> (zugegriffen 29.10.2020).

- UNICEF und World Bank Group (2016)**, „*Ending Extreme Poverty: a Focus on Children*“, Briefing Note, Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF), Weltbank-Gruppe, New York.
- United Nations General Assembly (2019a)**, „*Terrorism and human rights*“, A/RES/74/147, VN-Generalversammlung, New York.
- United Nations General Assembly (2019b)**, „*International Cooperation to Address and Counter the World Drug Problem*“, A/RES/74/178, VN-Generalversammlung, New York.
- UNODC (2012)**, „*UNODC and the Promotion and Protection of Human Rights*“, Position Paper, United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), Wien.
- UNSDG (2003)**, „*The Human Rights Based Approach to Development Cooperation Towards a Common Understanding Among UN Agencies*“, Vereinte Nationen, New York.
- Uvin, P. (2004)**, *Human rights and development*, Kumarian Press, Bloomfield.
- Vandenbogaerde, A. (2015)**, „Jurisdiction Revisited: Attributing Extraterritorial State Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights“, *Human Rights & International Legal Discourse (HR&ILD)*, Vol. 9, S. 6–34.
- Vandenhoe, W. (2020)**, „Towards a Division of Labour for Sustainable Development: Extraterritorial Human Rights Obligations“, in Kaltenborn, M., M. Krajewski und H. Kuhn (Hrsg.), *Sustainable Development Goals and Human Rights*, Springer International Publishing, Cham, Bd. 5, S. 221–239.
- Vasak, K. (1977)**, „Human Rights: A Thirty-Year Struggle: the Sustained Efforts to give Force of law to the Universal Declaration of Human Rights“, *The UNESCO Courier*, Vol. 11, S. 29–32.
- VENRO (2019)**, „VENRO-Leitlinien für entwicklungspolitische Projekt- und Programmarbeit“, Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe deutscher Nichtregierungsorganisationen, Berlin.
- VENRO (2020)**, „*Human Rights Matter. Menschenrechte sind die Basis guter Entwicklungszusammenarbeit*“, Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe deutscher Nichtregierungsorganisationen, Berlin.
- Vidal, E. M. und J. D. Tjaden (2018)**, „*Global migration indicators 2018: insights from the Global Migration Data Portal*“, Global Migration Data Analysis Centre, International Organization for Migration, Berlin.
- Von Arnould (2019)**, *Völkerrecht*, C.F. Müller, Heidelberg, 4. Auflage.
- Vreeland, J. R. (2008)**, „Political institutions and human rights: Why dictatorships enter into the United Nations convention against torture“, *International Organization*, Cambridge University Press, Vol. 62, Nr. 1, S. 65–101.
- WageIndicator Foundation (2020)**, „*Living Wage World Database*“, AIAS-HSI, University of Amsterdam, Amsterdam.
- Wagner, L. J. (2017)**, *Menschenrechte in der Entwicklungspolitik: Extraterritoriale Pflichten, der Menschenrechtsansatz und seine Umsetzung*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Weber, A. (2009)**, „Die rechtliche und politische Dimension von extraterritorialen Staatenpflichten bei Menschenrechtsverstößen durch transnationale Konzerne – Ein Literaturbericht“, Nr. 02/2009, INEF-Forschungsreihe Menschenrechte, Unternehmensverantwortung und nachhaltige Entwicklung, Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg-Essen, Duisburg.
- Weiss, C. H. (1998)**, *Evaluation*, Prentice Hall, Upper Saddle River, 2. Auflage.
- Weiß, N. (2012)**, „Drei Generationen von Menschenrechten“, in Pollmann, A. und G. Lohmann (Hrsg.), *Menschenrechte: Ein interdisziplinäres Handbuch*, J.B. Metzler, Stuttgart, S. 228–231.
- World Bank Group (2017)**, „*The World Bank Environmental and Social Framework*“, Weltbank-Gruppe, Washington D.C.
- World Bank Group (2020)**, „Poverty: Overview“, *The World Bank*, <https://www.worldbank.org/en/topic/poverty/overview> (zugegriffen 22.06.2020).

Würth, A. (2017), „Stellungnahme zum Schwerpunktthema „‘Shrinking Space’ – Einschränkungen des Handlungsspielraums für die Zivilgesellschaft“ des 12. Menschenrechtsberichts der Bundesregierung“, Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin.

Zakaria, F. und L. K. Yew (1994), „Culture Is Destiny: A Conversation with Lee Kuan Yew“, *Foreign Affairs*, Vol. 73, Nr. 2, S. 109.

8. ANHANG

8.1 Evaluierungsmatrix

Relevanz		
Bewertungskriterien	Indikatoren	Erhebungsmethoden
Evaluierungsfrage 1: Wie relevant ist das Menschenrechtskonzept im Vergleich zu Ansätzen anderer Entwicklungspartner und vor dem Hintergrund der Menschenrechtssituation weltweit?		
EF 1.1. Wie relevant ist das Menschenrechtskonzept im Vergleich zu Ansätzen anderer bi- und multilateraler Entwicklungspartner?		
BK 1.1.1: Vergleich des MRA des BMZ, wie im Menschenrechtskonzept und dem Leitfaden dargestellt, mit den Ansätzen anderer bi- und multilateraler Entwicklungspartner.	Vergleich der Aktivitäten und Ziele des BMZ-Menschenrechtskonzepts mit den Aktivitäten und Zielen der Ansätze anderer bilateraler Entwicklungspartner.	Kontextanalyse Online-Befragung nationaler Menschenrechtsinstitutionen
	Vergleich der Aktivitäten und Ziele des BMZ-Menschenrechtskonzepts mit den Aktivitäten und Zielen der Ansätze anderer multilateraler Entwicklungspartner.	
EF 1.2. Wie relevant ist das Menschenrechtskonzept vor dem Hintergrund der aktuellen politischen und normativen Menschenrechtssituation weltweit?		
BK 1.2.1: Übereinstimmung des MRA des BMZ mit aktuellen globalen Herausforderungen in Bezug auf die Verwirklichung von Menschenrechten.	Übereinstimmung der Aktivitäten und Ziele des BMZ-Menschenrechtskonzepts mit aktuellen globalen Herausforderungen in Bezug auf die Verwirklichung von Menschenrechten.	Kontextanalyse Online-Befragung nationaler Menschenrechtsinstitutionen Dokumentenrecherche (für BK 1.2.2)
BK 1.2.2: Übereinstimmung des MRA des BMZ mit normativen Vorgaben der VN und der EU zu Menschenrechten.	Übereinstimmung der Aktivitäten und Ziele des BMZ-Menschenrechtskonzepts mit Vorgaben der VN und EU zu Menschenrechten.	
Effektivität		
Bewertungskriterien	Indikatoren	Erhebungsmethoden
Evaluierungsfrage 2: Inwieweit existiert ein geteiltes Verständnis des Leitprinzips Menschenrechte im BMZ und wie handlungsleitend ist es?		
BK 2.1: Kohärenz des Menschenrechtsverständnisses von Mitarbeitenden des BMZ mit dem Menschenrechtskonzept.	Übereinstimmung des Verständnisses von Mitarbeitenden des BMZ und der Durchführungsorganisationen mit dem MRA des Konzepts.	Qualitative Interviews Gruppendiskussionen

Evaluierungsfrage 3: Inwieweit werden das Menschenrechtskonzept und die darin genannten Handlungsfelder vom BMZ und von den staatlichen Durchführungsorganisationen umgesetzt?

BK 3.1: Umsetzung des Handlungsfeldes „Verfahren und Prozesse“.	Das BMZ (oder Vertreter*innen) wirkt in entsprechenden Gremien auf die Selbstverpflichtung der Deutschen Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG) und KfW Entwicklungsbank hinsichtlich der menschenrechtlichen Verpflichtungen hin.	Qualitative Interviews Dokumentenanalyse (interne Vorgaben, Leitlinien zu Verfahren in Durchführungsorganisationen) Online-Befragung nationaler Menschenrechtsinstitutionen
	Die deutsche EZ überarbeitet relevante Leitfäden und entwickelt Instrumente wie geeignete Verfahren einer menschenrechtlichen Risikoabschätzung weiter.	
	Die betroffene Bevölkerung beteiligt sich an der Überprüfung von großen EZ-Vorhaben und die Ergebnisse dieser Vorhaben werden öffentlich verfügbar gemacht.	
	Die deutsche EZ berücksichtigt strukturelle Ursachen von Konflikten (Diskriminierung und Menschenrechtsverletzungen) in <i>Peace and Conflict Assessments (PCA)</i> .	
	Das BMZ prüft die Einrichtung eines menschenrechtlichen Beschwerdemechanismus, der die Eigenverantwortung der Partnerländer und die Zugänglichkeit für die Zivilgesellschaft gewährleistet.	
	Die Durchführungsorganisationen entwickeln Strategien und Instrumente, um im Rahmen des Projektmanagements zur Vorbereitung, Durchführung und Erfolgsbewertung von Vorhaben (inklusive Berichterstattung an das BMZ) systematisch Menschenrechte als Querschnittsthema zu berücksichtigen.	
	<i>Zusätzliche, induktiv generierte Aspekte der Umsetzung.</i>	
BK 3.2: Umsetzung des Handlungsfeldes „Politikdialog“.	Das BMZ nutzt den Politikdialog zur Budgethilfe, um Menschenrechtsthemen zu besprechen.	Dokumentenanalyse (Protokolle von Regierungsverhandlungen)
	Das BMZ spricht Menschenrechte als gemeinsame rechtliche Verpflichtung an.	Qualitative Interviews
	Das BMZ thematisiert bürgerlich-politische und wsk-Rechte im Politikdialog.	Gruppendiskussionen
	Das BMZ versachlicht den Politikdialog durch Bezug auf Empfehlungen aus Menschenrechtsschutzsystem.	Online-Befragung nationaler Menschenrechtsinstitutionen
	Das BMZ wertet den Politikdialog nach menschenrechtlichen Kriterien regelmäßig aus.	
	<i>Zusätzliche, induktiv generierte Aspekte der Umsetzung.</i>	

BK 3.3: Umsetzung des Handlungsfeldes „Konditionaler Einsatz von ODA-Mitteln“.	Das BMZ fördert rechtsstaatliche Strukturen und Menschenrechte in Partnerländern durch Budgethilfe.	Allokationsanalyse
	Das BMZ berücksichtigt die Menschenrechtsituation bei der Planung und Durchführung von Länderprogrammen und Projekten (Art und Ausgestaltung der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit).	Qualitative Interviews
	Das BMZ wendet Budgethilfe nur in jenen Ländern mit positiver Entwicklungsorientierung und ausreichendem Governance-Niveau sowie stabilen makroökonomischen Bedingungen und einem ausreichend transparenten öffentlichen Finanzwesen an.	Gruppendiskussionen
	Das BMZ setzt Budgethilfe konditional nach Menschenrechtsverletzungen ein (Einsatz der freiwerdenden Mittel für Projekte).	Online-Befragung nationaler Menschenrechtsinstitutionen
	Das BMZ setzt Menschenrechte dann als Konditionalität für staatliche EZ ein, wenn Akteure in Partnerländern gravierende und systematische Menschenrechtsverletzungen begehen.	
	<i>Zusätzliche, induktiv generierte Aspekte der Umsetzung.</i>	
BK 3.4: Umsetzung des Handlungsfeldes „Querschnittsverankerung MRA in Strategien“.	Bei der Gestaltung deutscher entwicklungspolitischer Fördermaßnahmen orientiert sich das BMZ bei allen Politiken, Plänen und Programmen, z.B. Sektorstrategien, stärker an Menschenrechten.	Dokumentenanalyse (Länderstrategien, Sektorstrategien)
	<i>Zusätzliche, induktiv generierte Aspekte der Umsetzung.</i>	Gruppendiskussionen
BK 3.5: Umsetzung des Handlungsfeldes „Spezifische Menschenrechtsvorhaben“.	Die deutsche EZ entwickelt die Kompetenzen von Pflichten-tragenden im Bereich Menschenrechte.	Portfolioanalyse
	Die deutsche EZ entwickelt die Kompetenzen von Rechteinhabenden im Bereich Menschenrechte.	Datenanfrage Durchführungsorganisationen
	Verstärkte Unterstützung von <i>Advocacy</i> -Arbeit.	Qualitative Interviews
	Die deutsche EZ fördert verstärkt zivilgesellschaftliche Menschenrechtsarbeit (inklusive nationale Menschenrechtsinstitutionen).	Gruppendiskussionen
	Die deutsche EZ kooperiert mit zivilgesellschaftlichen Menschenrechtsgruppen.	
	Die deutsche EZ verbessert die gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Zivilgesellschaft.	
	Die deutsche EZ fördert menschenrechtliche NGOs sowie nationale und regionale Netzwerkstrukturen durch deutsche zivilgesellschaftliche Organisationen.	
	Die deutsche EZ fördert Rechtsstaatlichkeit sowie Gewaltenteilung und die daraus resultierende gegenseitige Kontrolle staatlicher Akteure.	

	Die deutsche EZ fördert regionale (das heißt supranationaler) Menschenrechtsschutzsysteme, die komplementär zum internationalen Schutzsystem sind.	
	Die deutsche EZ fördert innovative regionale Netzwerke und Menschenrechtsorganisationen und -institutionen.	
	<i>Zusätzliche, induktiv generierte Aspekte der Umsetzung.</i>	
BK 3.6: Umsetzung des Handlungsfeldes „Kohärenz im Partnerland“.	Orientierung aller Politiken, Pläne und Programme der Partner wie <i>Poverty Reduction Strategy Papers</i> an Menschenrechten.	Qualitative Interviews Gruppendiskussionen
	<i>Zusätzliche, induktiv generierte Aspekte der Umsetzung.</i>	Online-Befragung nationaler Menschenrechtsinstitutionen
BK 3.7: Umsetzung des Handlungsfeldes „Querschnittsverankerung MRA in Vorhaben“.	Die deutsche EZ fördert die Rechte junger Menschen als Schwerpunkt seiner Arbeit auf dezentraler Ebene.	Qualitative und quantitative Inhaltsanalyse (<i>text mining</i>) von Projektplanungsdokumenten
	Die deutsche EZ vertieft das Wissen über Menschenrechte und stärkt die Rollenwahrnehmung staatlicher Akteure als Pflichtentragende, zum Beispiel mit Bildungsmaßnahmen und Informations- und Lobbyarbeit.	Qualitative Interviews
	Deutsche EZ-Akteure arbeiten mit rechenschaftspflichtigen staatlichen Institutionen zusammen.	Gruppendiskussionen
	EZ-Akteure und NGOs, unabhängige Medien und Menschenrechtsinstitutionen arbeiten zusammen.	
	Die deutsche EZ fördert die institutionellen und rechtsstaatlichen Voraussetzungen für eine effektive, auf die Einhaltung von Menschenrechten ausgerichtete staatliche Regulierung und Aufsicht unternehmerischen Handelns.	
	Vorhaben arbeiten mit Akteuren auf dezentraler Ebene mit Schwerpunkten auf Menschenrechtsorientierung in zentralen sozialen Sektoren (Wasser, Gesundheit, Bildung, Landwirtschaft etc.) zusammen.	
	Die Durchführungsorganisation führen Vorhaben mit kultureller Sensibilität durch.	
	(Arbeiten auf dezentraler Ebene mit Schwerpunkt auf) Maßnahmen zur Verwirklichung des Rechts auf angemessene Unterkunft.	
	Das BMZ richtet seine EZ gezielt auf die Beseitigung von Zugangsbarrieren und die Verwirklichung der Rechte diskriminierter oder benachteiligter Gruppen aus.	
	Freie, vorherige und informierte Zustimmung durch betroffene Personen in der Planung von Vorhaben, die indigene Völker und lokale Gemeinschaften betreffen (<i>free prior informed consent</i>).	
	Die deutsche EZ stärkt Organisationen, die in den Partnerländern für Rechte von LSBTI eintreten.	

	Menschen mit Behinderungen partizipieren an allen sie betreffenden Entscheidungen.	
	Die deutsche EZ fördert inklusive Ansätze sektorübergreifend (unter anderem Bildung, Gesundheit, soziale Sicherung und Arbeitsmarkt).	
	Die deutsche EZ stärkt die Selbstvertretungsstrukturen von Menschen mit Behinderungen in seinen Partnerländern.	
	<i>Zusätzliche, induktiv generierte Aspekte der Umsetzung.</i>	
BK 3.8: Umsetzung des Handlungsfeldes „Vulnerable Gruppen“¹⁸⁰.	Deutschland unterstützt die Umsetzung der VN-Resolution 1325 (in enger Abstimmung mit anderen Ressorts).	Portfolioanalyse
	Die deutsche EZ fördert Frauenrechte in ihren Partnerländern.	Qualitative Interviews
	Die deutsche EZ fördert junge Menschen: Bekämpfung extremer Armut, Schaffung von Perspektiven, Anerkennung ihrer Rechte, Zugang zu Dienstleistungen und Teilhabe an gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen.	Gruppendiskussionen
	Die deutsche EZ unterstützt LSBTI durch Maßnahmen in den Bereichen Gesundheit, Menschenrechtsschutz, <i>Advocacy</i> -Arbeit insbesondere durch zivilgesellschaftliche Organisationen.	Online-Befragung nationaler Menschenrechtsinstitutionen
	Die deutsche EZ setzt Barrierefreiheit von Menschen mit Behinderungen in allen Sektoren um.	Dokumentenanalyse (Monitoring von Resolutionen, strategische Evaluierungen des DEval)
	<i>Zusätzliche, induktiv generierte Aspekte der Umsetzung.</i>	
BK 3.9: Umsetzung des Handlungsfeldes „Kohärenz in Deutschland (ressortübergreifend)“.	Unterstützung von Standards, Leitlinien und freiwilligen Initiativen von deutschen Unternehmen und Wirtschaftssektoren (<i>corporate social responsibility, CSR</i>).	Qualitative Interviews
	Einsatz von Deutschland in relevanten Gremien bei allen Maßnahmen mit Auswirkungen auf Entwicklungsländer für deutlich verbesserte menschenrechtspolitische Kohärenz.	Gruppendiskussionen
	<i>Zusätzliche, induktiv generierte Aspekte der Umsetzung.</i>	
BK 3.10: Umsetzung des Handlungsfeldes „Kohärenz international“.	Unterstützung deutscher EZ-Akteure für die Weiterentwicklung des internationalen Rechtsrahmens für verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln.	Qualitative Interviews
	Einsatz deutscher EZ-Akteure in relevanten internationalen Gremien bei allen Maßnahmen mit Auswirkungen auf Entwicklungsländer für deutlich verbesserte Kohärenz.	Gruppendiskussionen
	Das BMZ und die Durchführungsorganisationen orientieren sich bei der Gestaltung internationaler entwicklungspolitischer Fördermaßnahmen stärker an Menschenrechten.	

¹⁸⁰ Diese werden entlang der im Konzept genannten Gruppen definiert: Rechte von Frauen, von jungen Menschen, indigenen Völkern, Menschen mit Behinderungen sowie von LSBTI.

	Das BMZ setzt sich bei internationalen Finanzinstitutionen wie der Weltbank und regionalen Entwicklungsbanken dafür ein, dass deren operative Arbeit und Leitlinien stärker an den Menschenrechten ausgerichtet sind.	
	Das BMZ setzt sich auf OECD-DAC-Ebene dafür ein, einschlägige Leitlinien menschenrechtskonform anzupassen und ihre Anwendung zu verbessern.	
	Im Rahmen der EU engagiert sich Deutschland für eine verbesserte Umsetzung menschenrechtlicher Leitlinien des Rates der EU.	
	Das BMZ setzt sich für die Fortsetzung und Weiterentwicklung des <i>European Instrument for Democracy and Human Rights</i> (EIDHR) der EU ein.	
	Im Rahmen der EU unterstützt Deutschland die weitere systematische Operationalisierung der menschenrechtlichen Orientierung der EZ der EU.	
	Das BMZ unterstützt die Konkretisierung und praktische Umsetzung des Rechts auf Entwicklung auf VN-Ebene.	
	Das BMZ unterstützt die Arbeit der VN-Sonderberichterstatter*innen.	
	Das BMZ bringt sich in die Verhandlungen über eine VN-Erklärung zur Menschenrechtsbildung und in die zweite Phase des Weltprogramms zur Menschenrechtsbildung ein.	
	Das BMZ intensiviert seinen Austausch mit anderen Entwicklungspartnern zum Thema LSBTI.	
	<i>Zusätzliche, induktiv generierte Aspekte der Umsetzung.</i>	
BK 3.11: Umsetzung des Handlungsfeldes „Monitoring“.	Das BMZ entwickelt ein Monitoring-System zur systematischen Überwachung und Bewertung der Umsetzung des MRA in der EZ, der Zunahme spezifischer Menschenrechts-Vorhaben, der verstärkten Förderung zivilgesellschaftlicher Maßnahmen in Partnerländern und der Beiträge innerhalb der Bundesregierung und international zu mehr Politikkohärenz.	Qualitative Interviews
	<i>Zusätzliche, induktiv generierte Aspekte der Umsetzung.</i>	
BK 3.12: Umsetzung des Handlungsfeldes „Wissen und Wissensmanagement“.	Gezielte Fortbildungsmaßnahmen in Durchführungsorganisationen und BMZ.	Qualitative Interviews
	Positive Erfahrungen werden aufbereitet und werden verbreitet.	Dokumentenrecherche
	Sensibilisierung der Mitarbeitenden der EZ zum Thema LSBTI intensivieren.	
	<i>Zusätzliche, induktiv generierte Aspekte der Umsetzung.</i>	

Evaluierungsfrage 4: Welche Faktoren beeinflussen die Umsetzung der Handlungsfelder des Menschenrechtskonzepts durch das BMZ und die staatlichen Durchführungsorganisationen?

EF 4.1: Welche Rolle spielen die übergreifende Koordinationsfunktion und die Steuerungsstruktur des BMZ-Fachreferats für die Umsetzung des Menschenrechtskonzepts?

BK 4.1.1: Steuerungsmöglichkeiten und Steuerungsleistungen des Fachreferats bei der Umsetzung der Handlungsfelder.	Steuerungsleistung des Fachreferats bei der Umsetzung der Handlungsfelder.	Qualitative Interviews Gruppendiskussionen
---	--	---

EF 4.2: Welche Rolle spielen andere Faktoren für die Umsetzung des Menschenrechtskonzepts?

BK 4.2.1: Faktoren, die die Umsetzung oder Nicht-Umsetzung von Handlungsfeldern beeinflussen.	<i>Induktive Frage.</i>	Qualitative Interviews Gruppendiskussionen
--	-------------------------	---

8.2 Zeitplan des ersten Evaluierungsteils

Konzeptions- und Inceptionphase

07-08/2019	Klärungsgespräche mit den Stakeholdern der Evaluierung
09-10/2019	Klärungsgespräche mit dem BMZ und ausgewählten Interessensvertretungen Erstellung des Evaluierungskonzepts
11/2019	Versand des Evaluierungskonzepts an die Referenzgruppe und erste Referenzgruppensitzung
12/2019	Finalisierung des Evaluierungskonzepts

Datenerhebungs- und Analysephase

01-02/2020	Vorbereitung der qualitativen und quantitativen Textanalyse
01-04/2020	Datenerhebung: qualitative Interviews und Gruppendiskussionen
01-05/2020	Datenerhebung: Online-Befragung von NMRI
01-06/2020	Dokumentenanalysen sowie Portfolio- und Allokationsanalysen
03-05/2020	Qualitative und quantitative Textanalyse
05-06/2020	Analyse der qualitativen Interviews und Gruppendiskussionen
06/2020	Analyse der Online-Befragung von NMRI

Synthesephase

06-07/2020	Synthese der Analyseergebnisse, Triangulation
08-09/2020	Erarbeitung der Empfehlungen
10/2020	Zweite Referenzgruppensitzung zu den Ergebnissen und Empfehlungen

Berichtslegung

08-10/2020	Erstellung des finalen Berichtsentwurfs
11/2020	Versand des finalen Berichtsentwurfs an die Referenzgruppe
12/2020	Dritte Referenzgruppensitzung zum finalen Berichtsentwurf
12/2020-01/2021	Überarbeitung des Evaluierungsberichts und Erstellung des Kommentierungsrasters
02/2021	Lektorat des Evaluierungsberichts
04/2021	Fertigstellung des Berichts nach Layout und Drucklegung

8.3 Evaluierungsteam und Mitwirkende

Evaluierungsteam

Caroline Orth	Projektadministratorin
Dr. Jan Tobias Polak	Teamleiter
Lea Smidt	Evaluatorin
Lena Taube	Evaluatorin

Mitwirkende

Funktion und Aufgabengebiet

Nicole Aretz	Gutachterin/Kodierung von Texten
Lennart Bachmeier	Studierender Beschäftigter
Christian Berg	Gutachter/Durchführung der Portfolioanalyse
Prof. Dr. Petra Dannecker	Peer Reviewerin
Dr. Annika Engelbert	Gutachterin/fachliche Beratung
Anna Grimminger	Gutachterin/Kodierung von Texten
Dr. Nicole Janz	Peer Reviewerin
Prof. Dr. Markus Kaltenborn	Gutachter/fachliche Beratung
Dr. Marcus Kaplan	DEval-interner Peer Reviewer
Johannes Miksch	Studierender Beschäftigter
Felix Paul	Praktikant
Dr. Bernhard Reinsberg	Gutachter/Durchführung der Allokationsanalyse
Antje Roth	Gutachterin/Kodierung von Texten
Dr. Lioba Weingärtner	Gutachterin/Durchführung der Portfolioanalyse
Dr. Thomas Wencker	DEval-interner Peer Reviewer